అనువాద వాఙ్మయము – 22

ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రము

ప్రభుత్వపాలన–సిద్ధాంతము, ఆచరణ

రచయిత

స్వర్గీయ డాక్టర్ ఎమ్.పి. శర్మ

ఉపాధ్యక్షుడు (రిటైర్డ్) – సాగర్ విశ్వవిద్యాలయము,

ఆచార్యులు (రిటైర్డ్) – రాజనీతి శాస్త్రశాఖ, సాగర్ విశ్వవిద్యాలయము,

ఆచార్యులు (రిటైర్డ్) – ప్రభుత్వపాలన – స్థానిక ప్రభుత్వశాఖ, నాగపూర్ విశ్వవిద్యాలయము

అనువాదకులు

శ్రీ ఆవంచ మురళీధరరావు, ఎమ్.ఎ.

రీడర్, ఉస్మానియా విశ్వవిద్యాలయము

ఆచార్య ఎస్.పి. రంగారావు, ఎమ్.ఎ., ఎల్ ఎల్.బి., పి హెచ్.డి.

ఉస్మానియా విశ్వవిద్యాలయము, హైదరాబాదు

డా. కె.వి. రమేశరాజు, ఎమ్.ఎ. (పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్), ఎమ్.ఎ. (తెలుగు)

రీడర్, ఉస్మానియా విశ్వవిద్యాలయము, హైదరాబాదు

శ్రీ నరసింహారావు, ఎమ్.ఎ.

లెక్చరర్, ప్రభుత్వ కళాశాల, శ్రీకాకుళం

పరిష్కర్త

కీర్తిశేషులు ఆచార్య పి. ఎ. జేమ్స్, ఎమ్.ఎ., ఎల్ ఎల్. బి., పి హెచ్.

ప్రభుత్వపాలన శాఖాధిపతి, పి.జి. సెంటర్, వరంగల్



తెలుగు అకాడమి

హైదరాబాదు

1989

prabhutva paalana - sidhaantamu, aacharana (Public Administration in Theory and Practice) English Original: Late Dr. M. P. Sharma; Translation: Sri A. Muralidhar Rao, Dr. S. P. Ranga Rao, Sri K. V. Ramesh Raju, Sri Narasimha Rao, Scrutiniser : Prof. P. A. James. Reprint, 1989 pp. xvi+656+viii

First Published, 1975
Reprint, 1983, 1989
Copies: 4,000

This book is the Telugu translation of the Seventh edition of the original English book entitled Public Administration in Theory and Practice by late Dr. M. P. Sharma published by Kitab Mahal, 15 Thornhill Road, Allahabad. The translation rights were obtained by the Commission for Scientific and Technical Terminology. It has been brought out under the Scheme of Production of University level books Sponsored by Government of India, Ministry of Education and Social Welfare.

Price : Rs. 46-75

Printed In India

Printed at Sree Ramana Process, Secunderabad - 3
Andhra Pradesh

భూమిక

1968 లో తెలుగు అకాడమి స్థాపన జరిగిన నాటినుంచి ఉన్నతస్థాయిలో బోధనా భాషగా తెలుగు కుదురుకొనటంతో తెలుగు అకాడమి విస్తృత ప్రాతిపదికపై పాఠ్య, పఠనీయ, పరామర్శ గ్రంథాలను విరివిగా ప్రచురించి విద్యారంగానికి సముచితమైన సేవలను అందిస్తున్నది. ఇంతవరకు తెలుగు అకాడమి డిగ్రీస్థాయి వరకు దాదాపు ఇంటర్మీడియట్ స్థాయిలో 118 మౌలికమైన పాఠ్యగ్రంథాలను, డిగ్రీ స్థాయిలో 800 మౌలికమైన పఠనీయగ్రంథాలను వివిధ శాస్త్రాలలో తెలుగు అకాడమి తయారుచేయించి ప్రచురించింది. వీటిలో చాలా గ్రంథాలు పునర్ముద్రణలుకూడా పొందినాయి.

ఉన్నత విద్యాస్థాయిలో విద్యార్థుల పరిశ్రమ కేవలం పాఠ్య పఠనీయ గ్రంథాలకు మాత్రమే పరిమితం కారాదని, ఆయా పాఠ్యాంశాలమీద విస్తృతాధ్యయనం అత్యావశ్యకమని విద్యావేత్తల అభిప్రాయం. ఈ స్థాయిలో విస్తృతాధ్యయనానికి ప్రామాణిక గ్రంథాలు విరివిగా లభింపజేయడం అకాడమి ధ్యేయం. ఈ దృష్టితోనే కొన్ని ప్రామాణిక గ్రంథాల అనువాదాలను తెలుగు అకాడమి చేపట్టింది. వివిధ శాస్త్రాలలో ఇంతవరకు తెలుగు అకాడమి 50 ప్రామాణిక గ్రంథాలకు అనువాదాలను ప్రచురించింది. మరికొన్ని గ్రంథాలకు అనువాదాలు తయారీలో ఉన్నాయి. దీనివల్ల తెలుగులో శాస్త్రవిద్యాభ్యాసం చేసే విద్యార్థికి, శాస్త్రబోధనచేసే అధ్యాపకునికీ ఎంతో మేలు సమకూరగలదని మా విశ్వాసం. అనుబంధ సాహిత్యం కింద తెలుగు అకాడమి వివిధ అంశాలపై మోనోగ్రాఫ్‌లను, జనరంజక గ్రంథాలను, వ్యాసావళి గ్రంథాలను తయారుచేయించి ప్రచురిస్తున్నది.

ఉన్నత విద్యాబోధన భాషగా తెలుగు సుప్రతిష్ఠం కావలెనన్న కోరికతో శక్తివంచన లేకుండా మేము చేస్తున్న పని విజయవంతం చేయడంలో మాకు ఎంతోమంది అండదండలు లభించినాయి. వారందరికీ కృతజ్ఞతలు తెలుపుకొంటూ ముందుముందుకూడా విద్యార్థులు, అధ్యాపకులు, విజ్ఞానులు మాకు సహాయసహకారాలను అందించగలరని ప్రగాఢ విశ్వాసంతో ఆశిస్తున్నాము.

ప్రవేశిక

(ఏడవ ముద్రణ)

సంస్థా దృక్పథంతో చూస్తే ప్రభుత్వపాలన అతి త్వరగా అభివృద్ధి చెందుతున్న విషయము. అటువంటి విషయాన్ని యునైటెడ్ కింగ్‌డమ్, అమెరికావంటి దేశాలతో పోల్చి చదివినప్పుడు ఈ శాస్త్రంలో మంచి పరిజ్ఞానం ఏర్పడుతుంది.

రాజనీతి శాస్త్రం విద్యార్థి, తన మేధస్సును పదును పెట్టుకొవడానికి ఈ గ్రంథం ఎంతగానో ఉపయోగపడుతుంది. పాలనా శాస్త్రంపై ఈ గ్రంథంలో ఇచ్చిన సవివరమైన సమాచారం విద్యార్థులకు బాగా ఉపయోగపడుతుంది. దీనిలోని అధ్యాయాలన్నిటినీ పూర్తిగా పరిష్కరించి ఇప్పటి సాంఘిక స్థితికి, పరిపాలన స్థితికి అనుకూలంగా తీసుకొని రావడం జరిగింది.

ఈ పుస్తకం అన్ని పరిపాలన కోణాలలోను ప్రామాణికమైనదిగా ఇదివరకే గుర్తింపు పొందింది. ఈ గ్రంథం 1958 లో మొదటిసారిగా వెలుగు చూసినప్పటినుండి ఇప్పటిదాకా వచ్చిన ప్రచురణలలో ఈ విషయం నిరూపితమైంది.

విషయసూచిక

1

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రము కళ, శాస్త్రము, తత్త్వము-దాని అధ్యయన పరిణామము

(THE ART, SCIENCE AND PHILOSOPHY OF PUBLIC ADMINISTRATION & THE EVOLUTION OF ITS STUDY)

ప్రభుత్వ పాలన కళ (The Art of Public Administration)

కళ అనేది క్రమబద్ధమైన, నైపుణ్యంతో కూడుకొన్న అభ్యాసము. ఈ కళ మానవునికి కొంతవరకు సహజ శక్తుల ద్వారాను, మరికొంతవరకు దాని సాంకేతిక పద్ధతులను అభ్యసించి పరిపూర్ణత సాధించడం ద్వారాను లభిస్తుంది.

కళలు మాధ్యమానుసరణ వర్గీకరణనుబట్టి, విషయాన్నిబట్టి ఎన్నో రకాలు. అవి లలిత కళలు, ప్రయోజనాత్మక కళలు వంటివి. ప్రభుత్వ పాలనను చాలా కాలం కిందటనే ఒక కళగా గుర్తించి అభ్యసిస్తున్నారు. కౌటిల్యుడు, అక్బర్, తోడర్‌మల్, బిస్మార్క్, సర్దార్ పటేల్ వంటి వారు తమ పరిపాలనా నైపుణ్యంతో ఎంతో అద్భుతంగా పనిచేసి తమ తమ కార్యరంగాలలో ప్రసిద్ధ కళాకారులుగా ప్రపంచం పొగడ్తలు అందుకొన్నారు.

రాజనీతి శాస్త్రాన్ని (Politics) అత్యుత్తమ విజ్ఞానశాస్త్రం (Master Science) గా "అరిస్టాటిల్" (Aristotle) పేర్కొన్నట్లే నిజానికి ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని కళలలో అత్యున్నత మైనదిగా చెప్పుకోవచ్చు.

ఇది ఎంతవరకు నిజము ? ఎట్లా అంటే :

మనము జీవితంలో ప్రధానంగా 3 విషయాలకు ప్రాముఖ్యమిస్తాము.

1. డబ్బు (Money)
2. సరుకులు (Commodities)
3. మానవులు (Men)

ఈ విషయాన్ని కొంత ఆలోచిస్తే వీటి ప్రాముఖ్యము ఆరోహణక్రమంలో కనిపిస్తుంది. ఏ ఆలోచనా చేయని వ్యక్తి (Unthinking mind)కి "డబ్బు" (Money) ఎక్కువ ప్రాముఖ్యమైందిగా కనిపిస్తుంది. ఎందుకంటే ఏ సరుకులు కాని సేవలు కాని కొనడానికి ముఖ్యంగా డబ్బే అవసరమవుతుంది. కాని డబ్బుకు (కరెన్సీ గాని, వెండి బంగారు నాణేలు గాని) వాస్తవంగా స్వతస్సిద్ధమైన విలువ ఏమీలేదు. డబ్బు అనుకూలమైన

మారకపు మాధ్యమం మాత్రమే. భుజించడానికి పనికిరాని అపారమైన బంగారు నిధుల మధ్య "మైదాస్ రాజు" (King Midas) తిండి లేకుండా అలమటించిన కథ మనకు తెలుసు.

సరుకులకు, వస్తువులకు ఉపయోగంతో విలువ ఉంది. కాని మానవులు ఈ రెండింటికన్న ఉన్నతమైనవారు. ఎందుకంటే వీరు డబ్బును, సరుకులను ఉత్పత్తి చేయ గలుగుతారు. కాని డబ్బుకుగాని, సరుకులకుగాని మానవులను ఉత్పత్తిచేసే శక్తి లేకపోగా కనీసం మానవ సేవలను అన్ని విషయాలలోనూ పొందేశక్తి కూడా వాటికిలేదు. మానవులను అదుపులోఉంచే నిర్వహణ కళమాత్రమే అయిన పరిపాలన అత్యున్నతమైన ఉదాత్తమైనకళ ఎందుకయిందో ఇప్పుడు స్పష్టమవుతుంది. డబ్బు, వస్తువులకు (Materials) సంబంధించిన నిర్వహణ నైపుణ్యము చాలా విలువైన సాఫల్యమే (Accomplishment). కాని మానవు లకు సంబంధించిన నిర్వహణ నైపుణ్యము అంటే మానవులను, వారి కార్యకలాపాలను, నైపుణ్యంతో కూడుకొన్న ఆయా ప్రత్యేక ప్రయోజనాలకు తగినట్లుగా మలచడము అనేది అంతకన్న ఎక్కువ విలువైన సాఫల్యము (Accomplishment) అని చెప్పవచ్చు. చివరకు తేలేదేమంటే పాలనాశాస్త్రం ఒక ప్రత్యేకమైన లక్ష్యసాధనలో మానవ ప్రయత్నాలను, వారి కృషిని ఏకీకృతంచేసి మార్గదర్శకత్వం వహించడానికీ ముందుకు నడవడానికీ ఒక ప్రయత్నంగా ఉపకరిస్తుంది.

పాలనాశాస్త్రము ఒక లలితకళ (Administration as a Fine Art)

వాస్తవంగా పాలనాశాస్త్రము ఒక లలితకళే. సాధారణంగా మనము లలితకళలలో శిల్పకళ, చిత్రకళ, సంగీతము, కవిత్వము మొదలైనవాటిని చేరుస్తాము. పాలనాశాస్త్రము వీటికి ఏమాత్రం తీసిపోదు, కాగా లలితకళలుగా గుర్తింపు పొందిన వీటన్నిటికంటె కూడా దీనికి ఎక్కువ స్థానం ఉంది. "ఆర్డ్వే టీడ్" (Ordway Tead) చెప్పినట్లు "మట్టి, రంగులతో పనిచేయడం; స్వరసమ్మేళనంతో సంగీతాన్ని కూర్చడం; భావపరంపరను శబ్దజాలంతో సంయోగంచేసి సాహిత్యాన్ని సృష్టించడం ఇవన్నీ లలితకళలుగా గుర్తింపుపొందినట్లయితే, ఒక ప్రయోజనంకోసం వ్యక్తుల, గణాల వ్యవస్థీకృత సంబంధాన్ని సన్నిహితంచేసే శ్రమను కూడా మనము కళ అని కచ్చితంగా చెప్పవచ్చు."

పాలనా కళా మాధ్యమాలు (The Media of Art of Administration)

ప్రతి కళకూ దాని మాధ్యమాలు ఉన్నాయి. వర్ణ చిత్రాలను రచించడానికి మాధ్యమం "రంగులు"; సంగీతానికి "స్వరాలు" (Sounds), సాహిత్యానికి భావము, శబ్దము మాధ్యమాలు. పరిపాలనను కూడా కళగా గుర్తిస్తే దీనికి మాధ్యమా లేవి? అనేది ప్రశ్న. పరిపాలన కళకు మాధ్యమం మనకు మూడు స్థాయులలో (Three fold) కనిపిస్తుంది. మొదట ఇది వ్యవస్థ రూపంలో వ్యక్తమవుతుంది. రెండోది, వ్యవస్థారూపంలో ఉన్న ప్రజాసమూహం ద్వారానూ; మూడోది, ఆ వ్యవస్థ ఎవరికోసము, ఎవరి మధ్యన పనిచేస్తుందో ఆ ప్రజల సాంస్కృతిక పరిసరాల ద్వారానూ వ్యక్తమవుతుంది. అయితే వర్ణ చిత్ర రచన సంగీతం రీతులలో వ్యక్తులకు వ్యక్తులకు మధ్య భిన్నత్వం కనిపించినట్లే వీటిలో

కూడా విభిన్నమైన "రీతులు" (Styles) కనిపిస్తాయి.

పరిపాలనా కళను ఆర్జించగలమా ?
(Can the art of Administration be acquired)

కష్టపడి కళను ఆర్జించిన కళాకారులకంటె సహజ ప్రసాదితులైన (Naturally endowed) కళాకారుల సంఖ్యే ఎక్కువ. సాధారణంగా ఒక వ్యక్తికి మృదుమధురమైన గాత్రము, విని ఆనందించగలిగిన వీనులు ఉండకపోతే సంగీతాన్ని అభ్యసించలేడని అంటారు. అదే విధంగా ఒక వ్యక్తి కవిగా జన్మిస్తాడేగాని తయారైనవాడుకాడు. మొత్తంమీద సారాంశము ఏమిటంటే పరిపాలన కూడా ఒక కళే కాబట్టి అది సహజంగా రావలసిందే కాని అభ్యసించలేము.

ఈ దృక్పథంలో కొంత వాస్తవము ఉంది కాబట్టి, దీనిని నొక్కి చెప్పవలసిన అవసరంలేదు. ప్రతి కళకు కొంత సహజశక్తి అవసరమవుతుంది. కాని, ఆ కొద్దిపాటి సహజ ప్రజ్ఞ ఉన్నంతమాత్రానే ఆ వ్యక్తి పరిపూర్ణమైన కళాకారుడు కాలేడు. ప్రవీణుడైన కళాకారుడు ఇచ్చే క్రమబద్ధమైన శిక్షణ, అభ్యసనంవల్ల ఆ సహజ ప్రజ్ఞ సంస్కరించబడి వృద్ధిపొందుతుంది. సహజమైననేర్పు ఒక గురువు మార్గదర్శకత్వంకింద క్రమబద్ధమైనశిక్షణ, ఆచరణ ద్వారా పునః తేజోవంతమై అభివృద్ధి గాంచవలె. రెండోది, సహజకళా ప్రజ్ఞ అన్ని కళల విషయంలోనూ సుస్పష్టం కాదు. బాగా నిర్దిష్ట శిక్షణ మాత్రమే ఆ కళ తాలూకు ఉనికిని వ్యక్త పరుస్తుంది. ఉదాహరణకు సంగీతాన్ని తీసుకొందాము. సంగీతానికి స్వరసాధన చేయవలసి ఉంటుంది. సాధన అన్ని సందర్భాలలో సమానంగా సాధ్యమవుతుందనేది నిర్వివాదాంశమే అయినా కొన్ని ప్రత్యేక విషయాలలో తప్ప సాధన ద్వారా స్వరం సంగత గుణం పెంపొందుతుందని చెప్పవచ్చు. అదే విధంగా వ్యక్తిలో పరిపాలనా సంబంధమైన లక్షణాలు ఏ కొంచెం ఉన్నా అవి అధ్యయనం ద్వారానూ శిక్షణ ద్వారానూ అభివృద్ధిచెందే అవకాశము ఉంది. ఆ విధంగా జరగని పక్షంలో, కాలేజీలు-విశ్వవిద్యాలయాలనుంచి సాధారణ ప్రజ్ఞా విశేషాల ఆధారంగా ఎన్నికయిన యువకులు, కొంత శిక్షణ-అభ్యసన లభించిన తరవాత మంచి పరిపాలనా సామర్థ్యమున్నవారుగా తయారు కావడం జరగదుకదా : అందువల్ల పరిపాలనా కళనుకూడా ఇతర కళలవలె సూత్రోదాహరణలతో బోధించవచ్చు.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రము (Science of Public Administration)

కళ Vs విజ్ఞాన శాస్త్రము (Art versus Science) : కొన్ని సందర్భాలలో కళ-విజ్ఞాన శాస్త్రాల మధ్య వ్యత్యాసం చూపటం జరుగుతుంది. శాస్త్రం క్రమబద్ధమైన విజ్ఞానమనీ, కళ క్రమబద్ధమైన అభ్యాసమనీ చెబుతారు. ఇది వాస్తవమే. కాని దీని దృష్ట్యా కళగా చెప్పిన ఒక ప్రత్యేక విషయాన్ని శాస్త్రమనడానికి వీలు లేదని చెబితే అది సరి అయిందని కాజాలదు.

కళ క్రమబద్ధమైన అభ్యాసమే అయినా దానితోపాటు క్రమబద్ధమైన విజ్ఞానం కూడా కావలె. ప్రసిద్ధమైన కళలన్నింటికీ వాటికి సంబంధించిన మూలశాస్త్రాలుంటాయి

కొన్ని సమయాలలో కళాపరమైన పేరుతోనే వాటిని పిలుస్తారు. మరికొన్ని సందర్భాలలో వివిధమైన పేర్లతో పిలుస్తారు. సంగీతాన్ని పరిశీలిస్తే దానికికూడా ''సంగీతశాస్త్రము'' అనేది ఉంది. దాని ద్వారా సంగీత నిర్వహణకు సంబంధించిన సిద్ధాంత పరమైన సూచనలు మూల్యాంకన ప్రమాణం సమకూరుతాయి. వైద్యశాస్త్రం పూర్తిగా జీవశాస్త్రాలు (Biological Science), శారీరకశాస్త్రం(Anatomy), తత్వశాస్త్రం (Philosophy) మీద ఆధారపడి ఉంది. అట్లా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం కళ, విజ్ఞానశాస్త్రంకూడా అయింది. అయితే ఈ పాలన కళను అభ్యసించే ప్రతివ్యక్తి తప్పనిసరిగా గాని ఎల్లప్పుడూ గాని పరిపాలనా శాస్త్రజ్ఞుడుగానీ దానిలో ప్రవీణుడుగానీ కాడు. ఆ విధంగా చేసిన ప్రతి వ్యక్తిని పాలనా నిపుణుడని చెప్పడానికి వీలులేదు. మొత్తంమీద చెప్పేది ఏమిటంటే పాలన కళకు అనురూపమైన పాలనా శాస్త్రంకూడా ఒకటి ఉంది.

ఒకవైపు ప్రభుత్వ పరిపాలనను ఒక కళగా ఒప్పుకొంటూనే దానికొక ''శాస్త్రం'' కూడా ఉందా? అనే ప్రశ్న వివాదాస్పదంగా కనిపిస్తుంది. అందువల్ల ఆ విషయాన్ని ఇప్పుడు చర్చిద్దాము.

ప్రభుత్వ పరిపాలన ఒక శాస్త్రమా? (Is Public Administration a Science ?)

ప్రభుత్వ పాలన ఒక శాస్త్రమా? లేదా శాస్త్రం కాగలుగుతుందా? అనేది ప్రతి సాంఘిక క్రమశిక్షణ అనుభవంలో ఎదుర్కొంటున్న ప్రశ్న.

మానవుడు అధ్యయనం చేసే చరిత్ర రాజనీతి శాస్త్రం. ఆర్థిక-సాంఘిక-నీతి శాస్త్రాలు, అతని తదితర కార్యక్రమాలన్నింటిని గురించి ఈ ప్రశ్న వేసినపుడు-ఆయా విషయాల అధ్యయన దీక్షాపరులనుంచి సాధారణంగా ''అవును'' అనే సమాధానమే వచ్చింది. అయితే ఇంచుమించు అన్ని సందర్భాలలోనూ ఈ విధమైన సమాధానాన్ని వ్యతిరేకించే వారు సవాలు చేయడం, అనుకూలురైనవారు సమర్థించడం జరుగుతూ వచ్చింది. ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం విషయంలోకూడా ఇదే విధంగా అంటే 'శాస్త్రంగా' ప్రతిపత్తిని గట్టిగా వ్యతిరేకించడం, సమర్థించడంకూడా జరిగింది.

ప్రభుత్వ పరిపాలన లేదా ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాల అధ్యయనము 'శాస్త్రమా' కాదా అనే ప్రశ్నకు సమాధానము ''శాస్త్రము'' అనే మాటకు మనము చెప్పుకొనే అర్థంమీద ఆధారపడి ఉంది. ''శాస్త్రము'' అనే మాటకు శబ్దార్థము ''విజ్ఞానము'' అని చెప్పుకొంటున్నాము. ఇతర భౌతిక విజ్ఞానశాస్త్రాలయిన భౌతిక, రసాయనిక, భూగోళ, గణిత, ఖగోళ శాస్త్రాల సన్నిహిత సాహచర్యంవల్ల ''విజ్ఞాన శాస్త్రము'' అనే పదము వ్యుత్పత్తిలో ''విజ్ఞానము'' అనే అర్థమున్నా వ్యవహారంలో ఒక ప్రత్యేకమైన అర్థాన్ని సంతరించుకొంది. దానికి కారణం ఎన్నిక చేసుకొన్న రంగాలలో సంబంధమున్న ప్రతి దృగ్విషయాన్ని వివరించగలిగే కచ్చితమైన విజ్ఞాన స్వరూపము లేదా నియమావళి ఉండటంవల్ల, అవి ఆధారంగా భవిష్యత్కాలంలో జరిగే సంఘటనలగురించి స్థిరంగాను, ఏక రూపంగా చెప్పడానికి వీలు ఉండటం భవిష్యత్తును గురించి చెప్పే శక్తి నిర్దిష్టత ఈ రెండూ శాస్త్రానికి తప్పనిసరి అయిన లక్షణాలు. ప్రధానమైన భౌతిక విజ్ఞాన శాస్త్రాలకు ఈ రెండు లక్షణాలున్నట్లు కనిపిస్తాయి. గణితశాస్త్రము, ఖగోళశాస్త్రాల విషయాలు భౌతిక-రసాయన శాస్త్రాల సూత్రాలు

వీటికిభిన్నంకావు. అంటే వీటికికూడా మినహాయింపులు లేకుండా పై రెండులక్షణాలు ఉంటా యన్నమాట. అట్లే కళకూడా సమరూపంగా సుసంగతం (Uniformly valid); ఎందువల్ల నంటే వాటిసహాయంతో భవిష్యత్సంఘటనలను చెప్పవచ్చు. లేదా ఇష్టానుసారంగా విషయా లను నేర్పుతో నిర్వహించుకోవచ్చు. ఖగోళ శాస్త్రజ్ఞుడు గ్రహణాలను గాని, గ్రహమండలాల సంచలనాన్ని గాని విశ్వాసంతో చెప్పగలుగుతాడు. ఒక వాతావరణ శాస్త్రజ్ఞుడు వాతావర ణాన్ని (అంత పరమనిశ్చితత్వంగా కాకపోయినప్పటికీ) చెప్పగలుగుతాడు. భౌతిక శాస్త్ర జ్ఞుడు ప్రకృతి శక్తులను తన ఇష్టానుసారంగా తిప్పుకొని, యంత్రాలను నడిపి వెలుగు, విద్యు చ్ఛక్తిని ఉత్పత్తి చేస్తాడు. రసాయన శాస్త్రజ్ఞుడు మూలపదార్థాలను కలిపి, ఏమాత్రం పొర పాటు లేకుండా అనేక రకాలైన సంయోగ పదార్థాలను తయారు చేస్తాడు.

సాంఘిక శాస్త్రాలు (Social Sciences)

సాంఘిక శాస్త్రాలు అట్లాంటి నిశ్చితత్వఫలితాలను ఇవ్వజాలవనే విషయం స్పష్ట మయింది. ఒక రాజకీయ నాయకుడు గానీ ఒక పార్టీ గానీ పరమనిశ్చితత్వంతో మెజారిటీ సంపాదించడానికి లేదా ఒక విప్లవాన్ని నివారించడానికి అనుసరించే సూత్రాలు రాజనీతి శాస్త్రానికి లేవు.

ఆర్థికశాస్త్రంలో వ్యక్తిఅభివృద్ధిని గానీ దేశాభివృద్ధినిగానీ సాధించడానికి కచ్చితమైన పద్ధతిలేదు. అదేవిధంగా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలోకూడా అన్నివేళలా కోరిన విధంగా ఫలితాలను సాధించడానికి కావలసిన నిర్దిష్టమైన సూత్రాలు లేవు. ఈ కారణంవల్లనే భౌతిక విజ్ఞానశాస్త్రజ్ఞులు, వారి మార్గంలో ఆలోచించే తదితరులు ఈ విషయాలను శాస్త్ర విషయాలుగా గుర్తించడానికి నిరాకరిస్తున్నారు.

సాంఘిక విజ్ఞాన శాస్త్రాల పక్షాన వాదించేవారు కూడా ఈ విజ్ఞాన శాస్త్రాలలో సమగ్ర నిశ్చితత్వము యాథార్థ్యం లోపించిందనే విషయాన్ని ఒప్పుకొంటారు. కాని శాస్త్రంగా నిర్ధారణ చేయడానికి ఇవేవీ నిజమైన శోధకాలు కావని వారు వాదిస్తారు. అంతేకాక ఏ విషయానికైనా దానికిఉన్న విజ్ఞాన శాస్త్రీయ లక్షణం ప్రధానంగా దాని నిర్దిష్టత; నిశ్చితత్వం కన్న పద్ధతుల (Methodology) మీదనే ఎక్కువ ఆధారపడి ఉంటుందని వారు చూపు తారు. ఏ విషయమైనా సరే దానిని అమలుపరిచే పద్ధతి సశాస్త్రీయమైతే అది ''శాస్త్రమే'' అవుతుంది. సాంఘిక విజ్ఞాన శాస్త్రాలకు ఇతివృత్తమైన మానవ ప్రవర్తన భౌతిక ప్రపంచమే ఇతివృత్తంగాఉన్న ప్రకృతి ఏకరూపతలకు (Uniformities) దృఢమైన ఇతివృత్తం కాదు అనేది సత్యము. భౌతిక విషయాలలో వలె తేలికగా విశ్లేషణకు అది తనకు తానుగా అవకాశం ఇవ్వదు. అయినప్పటికీ అది ఏవిధంగా కూడా పూర్తిగా నిలకడలేకుండా విశాల మైన సామాన్యీకరణాలకు (Generalizations) లోనుకాదు, అది అట్లాకాకపోతే మన ఇరుగు పొరుగు వారి అలవాట్లను, నడవడిని అంచనా వేయడం మనకు సాధ్యం కాదుకదా! ఆ ప్రయత్నంలో అసలు మూలాధారమైన సాంఘిక సంబంధాలే అదృశ్యం కావచ్చు. మానవ ప్రవర్తన కూడా అంతే. అదేవిధంగా పాలనాప్రవృత్తిని కూడా వర్గీకరించవచ్చు. అధ్యయనం చేయవచ్చు. సూత్రీకరించవచ్చు. ఈ సూత్రీకరణలు భౌతిక శాస్త్రాలకు సంబంధించిన సిద్ధాంతాలవలె నూటికి నూరుపాళ్లు ప్రామాణికమైనవి కావు. కాన సంభావ్య

తల (Probabilities) వలె అవి ప్రయోజనకరమైనవి. భౌతిక విజ్ఞాన శాస్త్రాలలో కూడా కొన్నింటిలో వాతావరణ శాస్త్రంలోవలె సంభావ్యతలే ఉన్నాయి. కాని పరమనిశ్చితత్వాలు లేవు. తదితర భౌతిక విజ్ఞాన శాస్త్రాలకు సంబంధించిన కొన్ని సూత్రాలు కూడా పరమ నిశ్చితమని చెప్పడానికి వీలులేదు. అందువల్లనే వాటిలోనుంచి కొన్నింటిని కొత్తగా కనుక్కొన్న వాస్తవాలు దృగ్విషయాల దృష్ట్యా అప్పుడప్పుడు మళ్ళీ చెప్పడం జరుగుతుంది.[1] ఈ శాస్త్రాల చరిత్ర దీనిని రుజువు చేస్తుంది. అందువల్ల నిశ్చితత్వ విషయంలో భౌతిక విజ్ఞాన శాస్త్రాలు-సాంఘిక శాస్త్రాల మధ్య ఉన్న తేడా ఒక తరహాకు చెందింది అనుకున్న ఒక శ్రేణికి చెందింది అని చెప్పడం మంచిది.

శాస్త్ర విషయంగా ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర విషయము
(The Case for Public Administration Being a Science)

ప్రభుత్వపాలనను శాస్త్రవిషయంగా పరిగణించడానికి విభిన్న శ్రేణులలో మూడు మార్గాలు పేర్కొన్నారు. అన్నిటికన్న కింది స్థాయిలో చెప్పిన విషయం ఏమంటే ప్రస్తుతము అభివృద్ధిస్థితిలో ఉన్నప్పటికీ ప్రభుత్వ పాలనావిషయం శాస్త్రంగా పేర్కొనడానికి యోగ్యంగా లేదు. కాలక్రమంలో బహుశా ఇది శాస్త్రాలలో ఒకటి కావచ్చు. ప్రస్తుతం మాత్రం ప్రభుత్వ పాలన గురించి తెలిపే భావాలతో సంబంధము ఉండి ఇంకా ఎక్కువ అధ్యయనానికి, విశ్లేషణకు మూలాధారమైన చట్రంగా ఇది గోచరిస్తూ ఉంది. దీనిని తగినంత ముందుకు తీసుకొని పోగలిగితే ప్రభుత్వ పాలన ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాలవలెనే ఒక "శాస్త్రంగా" దృగ్గోచరమయ్యే అవకాశం ఉంది. ఈ సందర్భంలో ఉర్విక్ (Urwick) దృక్పథాన్ని ఉదాహరణగా చెప్పుకోవచ్చు. అతడేమన్నాడంటే:- తెలియని ఎన్నో అంశాలు ఎంతో అపరిశోధితంగా ఉన్న క్షేత్రపరిధిలో పనిచేస్తున్నప్పటికీ అధ్యయనం చేసేవాడు ఆలోచన స్థూలస్వరూపాన్ని, భావాలను, సూత్రాల ఉమరికను సూచించి ఇతరులకు వారి వారి అనుభవాలను జోడించి సంశ్లేషణ చేయడానికి సహాయపడవచ్చునే కాని అంతకన్న విశేషంగా ఏమీ చేయలేడు. వాస్తవాన్ని పరిశీలిస్తే ఈ సిద్ధాంతాలన్నీ ఒక అరడజను రచయితల రచనల నుంచి సేకరించినవే. ఆ రచయితలలో కూడా అనేకమంది తమ కృషిని, ఇతరుల అధ్యయనానుభవాలతో సమన్వయం చేయడానికి ప్రయత్నం కూడా చేసినవారు కారు. అటువంటి అనన్వయాలైన సిద్ధాంతాలను యుక్తియుక్తంగానూ ఒకదానితో ఒకటి పొందికగానూ అందించడం ద్వారా సాంఘిక-సముదాయాల ప్రవర్తనకు సంబంధించిన అనుభవాలన్నింటిలోనూ సామాన్యమైన మూలము (Common element) ఒకటి ఉన్నదని, పరిపాలనా సంబంధమైన ఒక శాస్త్రము అంతిమంగా సాధ్యమయ్యే అవకాశము ఉన్నదని

1. కణసిద్ధాంతస్థానాన్ని తరంగసిద్ధాంతము ఆక్రమించింది. గమనము, గురుత్వాకర్షణల గురించి ఉన్న పూర్వ ఊహలను సాపేక్షతాసిద్ధాంతం మార్చివేసింది. ఇట్లాంటివి జరిగిన భౌతికశాస్త్రవిషయంలో ఇది ప్రత్యేకంగా సత్యంగా కనిపిస్తుంది. పరమాణువులో అంశాలైన ప్రోటానుల, ఎలాక్ట్రానుల ప్రవర్తనకు ఏకరూపతలేక అనియతంగా ఉందంటారు.

రుజువయింది". [2]

శాస్త్రీయ నిర్వహణోద్యమ పిత, ఎఫ్.-డబ్ల్యు-టేలర్ (F-W-Taylor) కూడా ఇదే విధమైన అభిప్రాయాన్ని వెలిబుచ్చుతూ-''మానవుడు చేసే ప్రతి పనిలోని మూలానికి (Element) ఒక శాస్త్రము అభివృద్ధి చెందవలెనని, ఆ శాస్త్రం చేతికింద అణచిఉంచే పాత పద్ధతిని తొలగించి ఆ స్థానాన్ని ఆక్రమించవలె''నని అన్నాడు. [3] అంతేకాక ఉక్కును కోయడంలో (Steel cutting) అభివృద్ధికరమైన శాస్త్రీయ పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టి తన అభిప్రాయానికి ఉన్న అచరణ యోగ్యతను-స్వయంగా ప్రదర్శించినాడు.

రెండోది, కొంతమంది అభిప్రాయం ఏమిటంటే ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాలన్నిటి వలెనే ప్రభుత్వ పాలనకూడా స్వయంగా ఒక శాస్త్రమే. దీనికి కూడా కచ్చితమైన క్షేత్ర పరిధిని నిర్ణయించడం జరిగింది. విషయ సేకరణ విస్తారంగా జరిగింది. దానికి శాస్త్రీయమైన విచారణ పద్ధతులుకూడా అనుప్రయుక్తమవుతున్నాయి. "ది జర్నల్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్'' అనే పత్రికకు వ్యాసంవ్రాస్తూ ఎఫ్. మెర్సన్ (Mr. F. Merson) ఈ వాదాన్ని అనుసరించినాడు. అతడు ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రపరిధి (Scope) ని ఒకవైపు విధానం (Policy), వేరొకవైపు ప్రైవేట్ లేదా వాణిజ్యపాలన (Private and business administration) నుంచి వేరుచేసి నిర్ణయించడానికి ప్రయత్నించినాడు. అయితే ఒకవైపు విధానానికి-పరిపాలనకు; వేరొకవైపు ప్రభుత్వ-ప్రైవేట్ పరిపాలనకు మధ్యఉన్న కొన్ని అతివ్యాప్తి ప్రదేశాలఉనికిని విస్మరించకుండా ఉండే పక్షంలో ఈ విధమైన అవధులు ప్రత్యేకమైన అధ్యయన సౌకర్యం కోసం నిర్ణీతం కావచ్చు. కాగా ప్రభుత్వ పాలనకు శాస్త్రీయ పద్ధతుల అనువర్తనీయత విషయంలో ''మెర్సన్'' ఈ విధంగా అంటాడు :-

శాస్త్రము అనేది పట్టిక (Tabulation), వర్గీకరణ (Classification), సమన్వయము (Correlation) అనే ప్రక్రియలతో కూడుకొన్న ఒక పరిశోధన పరిశీలన అని చెప్పవచ్చు. నికరమైన శాస్త్రవిషయం (Exact sciences) కొలవడానికి వీలైనది (Measurable), అంతేగాక అది వేరుపరచడానికి (Isolated) అనుకూలంగా ఉండే యథార్థమైన అంశాలతో కూడుకొని ఉండటమే కాక సాపేక్షమైన ఏకరూపత (Relative uniformity) తో ఉంటుంది. ఒకవేళ ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో ఈ లక్షణాలు కనిపించవని అంటే ఆక్షేపణ తెలుపవలసి ఉంటుంది. ఎందువల్లనంటే దీనికి సంబంధించిన వివిధ అంశాలను విడదీయడం, ప్రయోగం చేయడం, లేదా సరికొత్త పరిశీలన ద్వారా నిగమన నిరూపణ (Verification of deductions) చేయడం సాధ్యంకాదు.

కాని, హక్స్లే (Huxley) చెప్పినట్లు కచ్చితమైన శాస్త్ర విషయాల (Exact sciences) మధ్యను, సాంఘిక శాస్త్రాల మధ్యను ఉండే తారతమ్యము, శాస్త్రాల మధ్య ఉన్న ప్రాథమిక భేదాలమీదగాక, వాటి విషయసంబంధమైన ఆకస్మిక సంఘటనల మీదను, సంబంధాల మీదను, సంక్లిష్టస్థితి (Complexity) మీదను, తత్ఫలితమైన సాపేక్ష సంపూర్ణత (Relative perfection) మీదను ఆధారపడి ఉంటుంది. జీవశాస్త్రం గణిత శాస్త్రంకన్న భిన్నంగా ఉంటుంది. దాని విషయ పరిశీలన క్లిష్టంగా ఉంటుంది. పోగా

2. Urwick, The Elements of Administration, p. 118;
3. F. W. Taylor, Principle of Scientific Management. p. 36.

దత్తాంశాలు (Data) సమన్వయం చేయడంలో నిర్దిష్టత తక్కువగా ఉంటుంది. అయితే ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం, ఇంతకన్న ఎక్కువ క్లిష్టపరిస్థితులను కల్పిస్తుంది. కాని, ప్రత్యేకంగా గత ఏబది సంవత్సరాల పరిశీలనలు అనుభవాన్ని, నిశ్చితమైన యథార్థాలను సమకూర్చి పెట్టినాయి. దానిపైన శాస్త్రజ్ఞుడు శాస్త్ర విషయాలను ఊహించే తన నిగమన శక్తులను (Deductive faculties) ప్రయోగించవచ్చు. అతడు అనేక కొత్త విషయాలను ఊహించడానికి కావలసిన సామగ్రిని గానీ గతంలో అభివృద్ధిపరిచిన సాధారణ ప్రతిపాదనల (Propositions) నిరూపణకు (Verification) కావలసిన వివరాలనుగానీ, గణాంక శాస్త్రజ్ఞుడు (Satistican) ఎప్పుడు శాస్త్రజ్ఞునికి సమకూరుస్తూ ఉంటాడు.'' 4

మూడోది, ప్రభుత్వ పరిపాలనా శాస్త్రంలో ప్రామాణికత, నిశ్చితత్వం ఉన్నాయనీ సరిఅయిన నిర్ణయాలు తీసుకొమ్మని అది పరిపాలకులకు చెప్పకపోయినా అపమార్గం పట్టిపోకుండా హెచ్చరిక చేస్తుందనీ చెప్పేవారు కొందరున్నారు. ప్రొఫెసర్ చార్లెస్ ఎ. బియర్డ్ (Prof. Charles A. Beard) అభిప్రాయం ఇట్లా ఉంది: ''ప్రభుత్వ పాలన ప్రత్యక్ష సూత్రాలను (Axioms) నిబంధనల స్వరూపాన్ని అభివృద్ధి పరిచింది. వాస్తవమైన ఆచరణకూ; ముందు జరగబోయే దానిని రమారమిగా ఊహించడానికి అనువర్తనీయంగా ఉంటుందని గత అనుభవంవల్ల స్పష్టమయింది.''5 పరిపాలనా నిపుణులు ప్రతి దినము అనేకమైన జోస్యాలు (Predictions) చెబుతున్నారు. వాటిని ఒకవేళ నిర్లక్ష్యం చేస్తే సరిగా వారు ఊహించిచెప్పిన ఫలితానికే అవి దారితీస్తాయి. పటుతరమైన బడ్జెటరీ నియమాలను, అకౌంటింగ్ పద్ధతులను, లేదా సివిల్ సర్వీస్ నియమాలను ఒకవేళ ఉల్లంఘించి నట్లయితే ఏమి జరుగుతుందో మన కందరికీ తెలుసు.

''సైమన్'' (Simon), అతని సహచరులు ఏమని అభిప్రాయపడినారంటే- ''పరిపాలనా శాస్త్రం నుంచి ఏది ఆశించడానికి వీలుందో తెలియక పౌరుల హృదయాలు దిక్కుతోచకుండా ఉన్నాయి. ఈ శాస్త్రం సాధ్యమైనంతవరకు రెండు విషయాలతో సంబంధించి ఉంటుంది.

(1) వ్యవస్థలలో ప్రజలు ఏ విధంగా ప్రవర్తిస్తారనే అవగాహన చేసుకోవడం (Understanding).

(2) పటిష్టమైన పరిపాలనను నిర్వహించడానికి ఆచరణాత్మకమైన సిఫారసులు (Recommendations)

ఈ రెండు లక్ష్యాలు అనుక్రమంగా జీవశాస్త్రంతో పోల్చిచూడవచ్చు. జీవ శాస్త్రం మనకు జంతుజాతి శరీర నిర్మాణాన్ని అది పనిచేసే విధానాన్ని గురించిన అంతర్ దృష్టిని ఇస్తుంది. వైద్యశాస్త్రం జీవశాస్త్ర విజ్ఞానాన్ని ఆధారం చేసుకొని మనకు రోగ నివారణ, రోగ చికిత్సలకు సంబంధించిన విషయాలను బోధిస్తుంది. వైద్య శాస్త్ర పురోగమనము జీవశాస్త్రం మీదనే ఆధారపడి ఉంది.''6

అదే విధంగా మన పాలనాత్మక ప్రవర్తన తాలూకు పెరుగుతున్న అవగాహనతో

4. Journal of Public Administration. Vol. I. No. 3;
5. Quoted F. A. Nigro, Public Administration. Reading and Documents. P. 22;
6. Simon and others, Public Administration P.P. 19-20.

పాలకునికి మార్గదర్శకంగా ఉండే నిర్దిష్టమైన నిబంధనలను రూపొందించడం సాధ్యమవుతుంది. ఈ వాదనలో ఉన్న చిక్కు ఏమిటంటే-ఒకవేళ పరిపాలన విషయాల అధ్యయనము మనకు కేవలము అర్థం చేసుకోవడం వరకే ఉపయోగపడినప్పటికీ దానినుంచి మార్గదర్శకమైన ఆచరణాత్మకమైన నిబంధనలు ప్రతిఫలించక పోయినప్పటికీ జీవశాస్త్రంవలె పరిపాలనా విషయం కూడా శాస్త్రంగా ఉంటుంది. వాజ్యాలాల ద్వారా వచ్చిన పరిస్థితులు-కారణాల ఆధారంగా న్యాయ నిర్ణయాలవలె పాలనా నిర్ణయాలను కూడా ఒకవేళ వ్రాసిపెట్టి ఉంచితే న్యాయపాలనకు న్యాయనిర్ణయాలు (Judicial decisions) అనుపూర్వికాలైనట్లే పాలనా సంబంధమైన చర్యలకు వాటికి సంబంధించిన నిర్ణయాలు కూడా గొప్ప విలువైన అనుపూర్వికాలుగా రూపొందేవి.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని శాస్త్రవిషయంగా గుర్తించడంపట్ల ప్రతికూలాభిప్రాయము

(A Case Against the Science of Public Administration)

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని "శాస్త్రం"గా గుర్తించడాన్ని వ్యతిరేకించే అభిప్రాయానికి సంబంధించిన కొన్ని వాదనలను, శాస్త్రము-దాని స్వభావాలను చర్చించే సందర్భంలో పైన క్లుప్తంగా పొందపరచడం జరిగింది. వాటితో మరికొన్ని వాదనలను కలిపి కింద సంగ్రహించినాము.

1. ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రము మానవుల ప్రవర్తనకు సంబంధించిన శాస్త్ర విభాగం కాబట్టి భౌతికమైన దృగ్విషయాల (Physical Phenomena) వలె ప్రకృతిలోని ఏకరూపతలకు కట్టుబడిఉండేదికాదు. స్వేచ్ఛాయుతమైన సంకల్పము (Free will), ఎంపిక (Choice), ప్రయోజనము (Purpose), విలువలు (Values) అక్కడ ప్రవేశించినాయి. అందువల్ల పాలనాసంబంధమైన యథార్థాలను (Facts) విడదీయడానికి సాధ్యంకాదు. పోగా వాటిని వర్గీకరించడమూ, నికరంగా కొలతవేయడమూ, ప్రతిపాదిత సిద్ధాంతాలతో సరిచూచడం కూడా సాధ్యంకాదు. వీటన్నింటిని ప్రదర్శన మాత్రంగా చూపినప్పటికీ పాలనకు సంబంధించిన దృగ్విషయాలకు ఒక బలమైన, నిర్ణాయకమైన శాస్త్రీయ విధానపు అనువర్తనం స్వభావసిద్ధంగాలేదని తెలిసిపుచ్చవలసి ఉంటుంది.

2. ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో అంగీకృతసిద్ధాంతాలు లేవు. హెన్రీ ఫెయల్ (Henry Fayol), ఉర్విక్ (Urwick), టేలర్ (Taylor), విలోబీ (Willoughby), స్టీన్ (Stene), ఇంకా మరికొంతమంది రచయితలు, అటువంటి సిద్ధాంతాలను రూపొందించడానికి ప్రయత్నించినారు. కాని వారిలో ఏ ఇద్దరుకూడా ఆ సూత్రాలతో ఏకీభవించలేదు. అందులోని ప్రతి ఒక్కరూ తమతమ సిద్ధాంతాలనే బలపరచడం జరిగింది. కొన్ని సంవత్సరాలకు పూర్వం అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో (U. S. A.) జరిగిన రాజకీయ శాస్త్రజ్ఞుల మహాసభకు సభ్యులను ఆహ్వానించి ఒక్కొక్కరిని పాలనాశాస్త్రానికి సంబంధించిన ఒక్కొక్క సిద్ధాంతాన్ని చర్చకు ప్రతిపాదించవలసిందిగా కోరడం జరిగింది. కాని వారిలో ఏ ఒక్కరూ మిగతా వారందరికి ఆమోదయోగ్యమైన ఒక్క సిద్ధాంతాన్ని కూడా ప్రతిపాదించలేక పోయినారు. "సంభ్రమపరిచే

సత్యము ఒకటి ఉంది. అదేమిటంటే ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో కొంత సంభావ్యతతో చెప్పే ప్రతి సూత్రానికి సాధారణంగా అంతే సంభావ్యత స్థాయిని సూచించే విరుద్ధ సూత్రాన్నికూడా చెప్పవచ్చు" అని వైట్ (White) పేర్కొంటాడు. అతడు "ఆజ్ఞా ఏకత్వాన్ని" (Unity of command) ఉదాహరించినాడు. దీని అర్థం ఏమిటంటే పరిపాలనావ్యవస్థలో ఏ అధికారి అయినా ఒకరికన్న ఎక్కువమంది (More than one superior) ఉన్నతాధికారుల ఆజ్ఞలకు లోబడి ఉండకూడదు. కాని సాధారణంగా అనేక మంది అధికారులకు పరిపాలనాపరంగా గాని, సాంకేతికపరంగా గాని, ఒకరికన్న ఎక్కువ మంది ఉన్నతాధికారులనుంచి ఆజ్ఞలు వస్తూ ఉండటము మనము చూస్తున్నాము. భారతదేశం లోని ఒక మునిసిపాలిటీ సంస్థలో ప్రజారోగ్య విభాగంలో పనిచేసే ఒక డాక్టర్‌ను ఉదాహరణగా తీసుకొందాము. అతడు పరిపాలనా సంబంధమైన విషయాలలో ఆ సంస్థకు చెందిన ప్రెసిడెంట్,కార్యనిర్వాహణాధికారి (Executive officer) ఈఇద్దరి ఆజ్ఞలను పాటించవలె. కాని వృత్తిపరమైన విషయాలలోనూ లేదా సాంకేతిక విషయాలలోనూ (Professional or Technical matters)అతడు తనవృత్తికి సంబంధించిన అధికారిని చి-అందే ప్రజా రోగ్యశాఖ డైరెక్టర్ నుంచి-వచ్చే సూచనలను పాటించవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా ఒక అంగీకృత సిద్ధాంతాల స్వరూపమే వ్యగ్యమైనప్పుడు, ప్రభుత్వ పరిపాలనకు సంబంధించిన 'శాస్త్రం' గురించి మాట్లాడటము అర్థరహితమని వేరే చెప్పవలసిన పనిలేదు.

8. ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో ప్రస్తుతం నిర్దిష్టమైన సిద్ధాంతాలు లేక పోయినా అనతి కాలంలో దీని అధ్యయనము, అభివృద్ధి తగినంత మేరకు జరిగినప్పుడు సిద్ధాంతాలుకూడా నిర్దిష్టంగా రూపొందగలవని అనడానికి వీలులేదు. ఎందువల్లనంటే, ప్రభుత్వ పరిపాలనా సంబంధమైన విషయంలోగాని, లేదా తదితర సాంఘిక శాస్త్రాల అధ్యయన విషయాలలోగాని, వాటి స్వభావాన్ని బట్టి నిర్దిష్టమైన సిద్ధాంతాల రూపకల్పనను గురించి వివరించడానికే అవకాశంలేదని విమర్శకులు అభిప్రాయపడుతున్నారు. కాల పరిస్థితులకు, ప్రాదేశిక పరిస్థితులకు, సంఘ నిర్మాణ పరిస్థితులకు, తదితర పరిసర సంబంధమైన పరిస్థితులకు లోబడని ఇతర శాస్త్ర విషయాలకన్నా ఇది భిన్నమైనది కాబట్టి ప్రభుత్వ పరిపాలనా శాస్త్రంలోని ఏభావాన్ని అయినా సమగ్రంగాను, నిరంతరంగాను, లాభదాయకంగాను అధ్యయనం చేయడానికి అవకాశం లేదు. ఉదాహరణకు ఏదయినా ఒక సంస్థను తీసుకొందాము. ఏ వ్యవస్థ అయినా ఒక ధ్యేయాన్ని, ఒక ప్రయోజనాన్ని పురస్కరించుకొని నిర్మితమవుతుంది. అయితే ఆయా సంస్థల ఆశయాలకు అనుగుణంగా ఆ వ్యవస్థలలో భిన్నత్వం గోచరిస్తుంది. న్యాయవిద్యా వ్యవస్థవలె ఒకతీరుగా ఒక సైనికవ్యవస్థ ఉండటానికి వీలులేదుకదా! వ్యవస్థా ప్రయోజనాన్ని విస్మరించడానికి అది బాహ్యమైన విషయంగానీ అసంబంద్ధమైన విషయంగానీ కాదు. ప్రయోజనమే వ్యవస్థ మనుగడకు ప్రధానాంశము. అందువల్ల ఆ ప్రయోజనం దృష్ట్యానే వ్యవస్థ దాని నిర్మాణాన్ని, ఆచరణ విధానాన్ని అనేకరకాలుగా మార్చుకోవడం జరుగుతుంది. ఈ విధంగా ఉండటంవల్ల ఏ ఒక్క వ్యవస్థకు కూడా సార్వకాలిక, సర్వజనామోదకరమైన స్థిరరూప సిద్ధాంతాలు ఉండటానికి అవకాశం లేదు. ఇదే సూత్రం ప్రభుత్వ పరిపాలనా శాస్త్రానికికూడా వర్తిస్తుంది. సాధారణంగా వేరువేరు స్థితి సంచయానికి

(Set of circumstances) ప్రత్యేక నిబంధన ఉంటుంది. అది హేతువుగా పరిపాలనా సంబంధమైన కొన్ని సాధారణ సిద్ధాంతాలు ఎల్లకాలం స్థిరంగా ఉంటాయని చెప్పడం అసంభవనీయమవుతుంది. ప్రభుత్వపాలనా సంబంధమైన సమస్యలకు కేవల స్వానుభవము (Empirical approach), వ్యవహార దృష్టి (Pragmatic approach) తప్ప మిగతా దృక్పథాలేవీ ఫలదాయకం కావు.[7] పరిపాలనా సిద్ధాంతాలనేవి "ఏమి ఉంది?" "ఏమి ఉండవలె?" (What is and what should be) అనే పరిపాలనా కార్యకలాపాల వాస్తవిక భావన (Positive Concept), విధాయక భావన (Normative Concept) ల మధ్య తమ స్థానాలను ఎడతెగకుండా మారుస్తూ ఉంటాయి. భౌతిక శాస్త్ర విషయాలు కచ్చితంగా వాస్తవికాలు (Strictly Positive). అందువల్ల వాటి వస్తుగత లక్ష్యము (Objectivity) సాధ్యమవుతుంది. పరిపాలన (Adiministration) వంటి అధ్యయన విషయాలు ప్రాథమికంగా విధాయకమైనవి, (Primarily Normative). ఎందువల్లనంటే వేరే విషయాలలో పరిపాలన (Administration)వంటి విషయమేదీలేదు. ఇది ఎప్పుడుకూడా సంకల్ప సిద్ధి (Desirable end) కి ఒక సాధనం (Means) గా ఉంటుంది. విధాయక (Notmative) లేదా ఆదర్శ (Ideal) క్షేత్ర పరిధులలో దేనిలోనైనా వస్తుగతలక్ష్యాన్ని (Objectivity) చేయకోవచ్చు. ఒక వైజ్ఞానికుని వ్యక్తిగత అనుభవాలు, విలువలు తనకు తెలియకుండానే తన సిద్ధాంతాలకు వన్నె తెస్తాయి. అందువల్ల ఇతరులు విభిన్న మార్గాలలో ఆలోచించినప్పుడు వాటి విలువ కనిపించకుండా పోతుంది.

౭. పరిపాలనాసంబంధమైన ప్రవర్తన పూర్తిగా సహేతుకంగా ఉన్నట్లు లేదా ఉండేటట్లు చేయవచ్చుననీ చివరకు పాలనా సిద్ధాంతాల ప్రతిపాదన వాటి వాస్తవిక ఉపయోగం దృష్ట్యా భావిస్తూ ఉంది. ఏది ఏమైనప్పటికీ విషయము అదికాదు. మానవ ప్రకృతి సంబంధమైన నిర్హేతుక (Irrational), మూలవస్తువులు (Elements)—అంటే అలవాట్లు (Habits), ఆశలు (Hopes), భయాలు (Fears), ఇష్టాలు (Likes), అనిష్టాలు (Dislikes) మొదలయినవన్నీ —పరిపాలనలో సహేతుకమైన ఆలోచనలవలె అధికంగా కాకపోయినప్పటికీ చాలా పెద్ద పాత్రనే నిర్వహిస్తాయి. అందువల్లనే మద్య నిషేధంవంటి విధానాలను అమలు జరపడం కష్టమైపోయింది. అనియత వ్యవస్థ ప్రక్రియలు అభివృద్ధి చెందడంవల్ల నిపుణులు ఏర్పరిచిన నియత వ్యవస్థ ప్రక్రియలు గుర్తించదానికి వీలులేనంతగా తరుచుగా మారిపోతున్నాయి.[8]

ముగింపు (Conclusion)

ఇంతవరకు జరిపిన చర్చలలోని ప్రధాన సారాంశ మేమిటంటే పాలనా శాస్త్రము భౌతిక శాస్త్ర (Physical science) విషయాలవలె క్లుప్తమైన, కచ్చితమైన శాస్త్ర విషయం కాదు. బహుశా ఎప్పటికీ కానేరదు అని చూపడమే. ఇది ఒక్క ప్రభుత్వ

7. See Wallace, Departmentalization, P. P. 144-6.
8. For the whole matter see Waldo, The Administration§State Chapter IX P, 159—191.

పాలనా శాస్త్రానికే కాక మిగతా సాంఘిక శాస్త్రాలన్నింటికీ వర్తిస్తుంది. అయినప్పటికీ ఇతర సాంఘిక క్రమశిక్షణల (Social disciplines)కు "శాస్త్రము" (Science) అనే మాటను వాడుకలో అనుమతించడం జరుగుతున్నంతవరకు, ప్రభుత్వ పాలనా విషయాన్ని అదే అర్థంలో శాస్త్రమని పిలువకపోవడానికి ఏవిధమైన కారణంకూడా కనిపించదు. ఇంతేకాక పరిశోధనలు ప్రభుత్వపాలనా విషయాలలోని అస్పష్టతను (Inexactness) అధికంగా తగ్గించవచ్చు. విశేషంగా పర్యాలోచన చేయడంవల్ల భౌతిక శాస్త్ర విషయాలలోని అస్పష్టతలు (Pretensions) కొంతవరకు తగ్గి సంపూర్ణ నిర్దిష్టతను, వస్తుగత లక్ష్యాన్ని పొందవచ్చు. తత్ఫలితంగా భౌతిక-భౌతికేతరాల (Physical and non-Physical) మధ్య భేదము ఎక్కువగా శ్రేణి (Degree) కి సంబంధించినదిగా ఉంటుంది కాని రకానికి (Kind) సంబంధించి ఉండదు. కనీసం భారతీయ భావన మనకీవిధంగా నేర్పుతూ ఉండటం గమనించదగింది. అయితే ఈ విషయాన్ని గురించి విస్తృతంగా పరివ్యాప్తమై ఉన్న విమర్శలను, పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థులు ఒక హెచ్చరికగా తీసుకోవలసి ఉంటుంది. వారి దృష్టిలో తాము అధ్యయనం చేసే శాస్త్ర సిద్ధాంతాలను నిరంతరం శోధన చేస్తూ వాస్తవమైన పరిస్థితులలో సంపాదించిన అనుభవాల ద్వారా వాటిని సంస్కరించవలసి ఉంటుంది. అంతేకాని, బండ పద్ధతి (Rule of thumb fashion)లో ప్రతి దానిని గుడ్డిగా ఆమోదించి అనుసరించరాదు. ఈవిధంగా చేయడంవల్ల విద్యార్థికి భావపరంపరతో కూడుకొన్న ఒక నిధి సమకూరుతుంది. అనుసంధానానికి ఉపయోగపడే ఒక చట్రము రూపొందుతుంది. ఈ సాధనాలు అతనికి "రెడీ రెకనర్" (Ready reckoner) గా ఉపయోగపడకపోయినప్పటికీ సిద్ధాంతాలకు సంబంధించిన అతని సమస్యలగురించి అతనిలో ఒకవిధమైన జాగృతి (Awareness) ని కల్పించే విలువైన సాధనాలుగా ఉంటాయని మాత్రం చెప్పవచ్చు. దానివల్ల ఆయా సమస్యలకు పరిష్కార మార్గాలు కనుక్కోవడానికి మార్గదర్శకత్వం లభిస్తుంది.

ప్రభుత్వ పాలనా విషయాన్ని ఒక శాస్త్రంగా పేర్కొనడంలోని ప్రమాదము (Possible Danger of calling Public Administration a Science)

ప్రభుత్వపాలనావిషయము (Public Administration) అభివృద్ధి చెందుతూ ఉన్న ప్రస్తుత దశలో దానిని ఒక "శాస్త్రం" (Science) గా పేర్కొనడంలో కొన్ని ప్రమాదాలు ఉన్నవని వాలెస్ (Wallace) "ఫెడరల్ డిపార్ట్‌మెంటలైజేషన్" (Federal Departmentalization) అనే తన గ్రంథంలో ఉద్ఘాటించినాడు. విశాలమైన దీని సాధారణీకరణ (Broad Generalization), తాత్కాలిక ప్రయోజనాలు (Tentative), ఊహామాత్ర విషయాలు (Hypotheses), లేదా కల్పనలు అంతకంటె మించినవేమీ కావు. అయితే జాగరూకత తీసుకోలేనివారు వాటిని సరిచూచి నిరూపించిన సిద్ధాంతాలుగా స్వీకరించిఉండవచ్చు. ఈవిధంగా జరిగినట్లయితే ప్రభుత్వ పాలనా విషయము (Public Administration) అకాల కాఠిన్యం వహించి (Premature rigidity) దాని భవిష్యత్ అభివృద్ధిని నిరోధించేదిగా తయారు కావచ్చు. కాగా పరిపాలనా నిపుణులు కూడా ఈ సిద్ధాంతాలను సంపూర్ణ సత్యాలుగా భావించి వదిలివేసి ఉండవచ్చు. కాని వాస్త

వంగా ఇవి కేవలం తాత్కాలిక నిర్ణయాలే (Conclusions) కావచ్చు. లేదా అన్నిటిలో కనిపించని, అసంగతమైన, ఏవో కొన్ని అస్పష్టమైన ముఖ్య ప్రతిపాదనల సంగ్రాహాలైనా కావచ్చు. ఈ హెచ్చరికను, ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనంచేసే విద్యార్థిమాత్రమే కాక, తదితర సాంఘికశాస్త్రాలను అధ్యయనం చేసేవారు కూడా సర్వదా గుర్తించుకోవలసిన అవసరము ఉన్నది.

సాంఘిక శాస్త్రంగా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర స్వభావాలు
(Characteristics of Public Administration as a Social Science)

సాంఘిక శాస్త్రంగా ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రానికి స్వతస్సిద్ధమైన కొన్ని ప్రత్యేక లక్షణాలు ఉన్నాయి.

మొదటిది, తులనాత్మకంగా (Comparatively) చూస్తే ఇది వృద్ధిచెందని ఒక కొత్త శాస్త్రము. సమాజము, రాజ్యము వలెనే ఈ శాస్త్రంకూడా ప్రాచీన కాలం నాటిదే అయినా దీనికి సంబంధించిన జాగృత సిద్ధాంతీకరణ (Conscious Theorising) జరిగి ఇప్పటికి బహుశా ఒక శతాబ్దికిమించి కాలేదు. పరిపాలనాతత్త్వ విచారము (Administrative thought) అనే విషయం మీద రాజకీయ శాస్త్రంలో "ప్లేటో" (Plato) పండితుడు రచించిన "రిపబ్లిక్" (Republic) అనే గ్రంథంతోనూ అరిస్టాటిల్ రచించిన "పాలిటిక్స్" (Politics) అనే గ్రంథంతోనూ "హాబ్స్" (Hobbes) వ్రాసిన "లెవియాతాన్" (Leviattan) అనే గ్రంథంతోనూ సరిపోల్చదగిన గ్రంథాలు మనకు లేవు. అయినా ఆలస్యంగా వచ్చిన ప్రభుత్వ పరిపాలనా విషయాన్ని ఒక అధ్యయన విషయంగానూ ఒక తత్త్వవిచారంగానూ (Thought) "విల్సన్" (Wilson) వివరించడానికి ప్రయత్నించినాడు. అతని అభిప్రాయం ప్రకారం "పూర్వకాలంలో ప్రజలు రాజకీయంగా అధికారాన్ని ఎవరు చెలాయించవలెననే సమస్యతోనే సతమతమయ్యే వారు. కాని పాలనావిషయాల వివరాలను గురించి ఆలోచించేవారు కాదు. అతని వివరణ ప్రకారం ప్రభుత్వము మూడు దశలు (Stages)గా మారుతూ వచ్చింది. సంపూర్ణాధికారం ఉన్న పాలకుల యుగము (The Period of absolute rulers), రాజ్యాంగతావాదం కోసం పోరాటంసాగిస్తున్న యుగము (The Period of struggle for Constitutionalism), జనసమ్మతమైన నియంత్రణ (The Popular Control) కోసం పోరాడుతూ రాజకీయ సమరంలో విజయం సాధిస్తున్న యుగము. ఈ కాలంలోనే ప్రజా స్వామ్య పాలనను సమగ్రంగా తీర్చిదిద్దడానికి స్వేచ్ఛగా ఆలోచించుకునే స్థాయికి చేరుకొన్నారు."[9]

మూడో యుగము అనేక దేశాలలో ఆలస్యంగా ఆరంభం కావడంవల్ల పరిపాలనా సంబంధమైన ఆలోచన (Administrative thinking) కూడా ఆలస్యంగానే ఆరంభమయింది. శాస్త్రీయ ప్రక్రియకు కొన్ని నిర్దిష్టమైన దశలు (Stages) ఉన్నాయి. యథార్థాలను సేకరించడమూ వాటిని వర్గీకరించడమూ, సహసంబంధము ఏర్పరచడమూ, ఊహామాత్ర విషయాలను అమలు పరచడమూ, వాటిని పరీక్షించడమూ, సరిచూడటమూ, సూత్రాలు నిర్మించ

9. Woodrow Wilson, The Study of Public Administration, quoted by F. A. Nigro in Public Administration. P.2.

దమూ శాస్త్రవిషయంగా ప్రభుత్వపాలన పైన చూపించిన ఒకటి రెండు దశలు (Stages) కూడా దాటి వెళ్లినట్లు లేదు. నేటి పరిపాలనా సంబంధమైన పరిశోధన అధికభాగము సత్యాన్వేషణ స్వభావంగలది.

రెండోది, ప్రభుత్వ పరిపాలన ప్రయోగాత్మకము అనడం కన్న, ప్రాథమికంగా పరిశీలనాత్మక శాస్త్రమనే చెప్పవలె. కృత్రిమంగా పరిస్థితులను కల్పించే ప్రయోగశాలల్లోని ప్రయోగాన్ని సాంఘిక సమస్యలు అనుమతించవు. కనక దీనితోబాటు తదితర సాంఘిక శాస్త్రాలకూ కూడా ఇదే వర్తిస్తుంది. ప్రయోగించిన ప్రతి కొత్త విధానమూ ఒక విధంగా సాంఘిక ప్రయోగమే (Experiment) అవుతుంది. దాని ఫలితాలను పరిశీలించవలసి ఉంటుంది. కాని ఈ సందర్భంలో చెడగొట్టే వివిధ కారకాల చర్యల నుంచి ఈ ఫలితాలను విడదీయడమూ అపార్థము చేసుకోదగని కార్యకారణ సంబంధాలను నెలకొల్పడమూ సాధ్యం కాదు. ఉదాహరణకు బాల్యవివాహాలను నిషేధించే చట్టాన్ని అమలుపరిచే విషయాన్ని తీసుకొందాము. అది ప్రధానంగా శిశుమరణాల సంఖ్యను తగ్గించడానికి ఒక ప్రక్రియ. అయితే కేవలం బాల్యవివాహాలు నిషేధించినంత మాత్రంచేతనే శిశు మరణాల సంఖ్య తగ్గలేదు. శిశు మరణాలు సంభవించకుండా ఉండటానికి ఆ ప్రక్రియతోపాటు అత్యధికమైన వైద్య సదుపాయాలు, ఉత్తమమైన పోషణ, జాగ్రత్తలు మొదలైన అనేక విషయాలు కలిసి పనిచేస్తున్నాయి.

మూడోది, అనేకమైన ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాలవలెనే ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రాన్ని కూడా ''ఉన్నదేమిటి?'' (What is) ''ఉండవలసిందేమిటి?''(What should be) అనే అంశాలతో సంబంధమున్న వాస్తవిక, విధాయక శాస్త్రవిషయంగా చెప్పవచ్చు. సాంఘిక, రాజకీయ పరిసరాలతోనూ ప్రయోజనాలతోనూ నిమిత్తంలేకుండా కొన్ని సూత్రాలు పరిపాలనా సంబంధమైన అన్ని విషయాలకు సమంగా అనువర్తనీయము అయ్యే వాస్తవిక (positive) శాస్త్ర విషయంగా ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని సంప్రదాయంగా అధ్యయనం చేసేవారు. ఈ అధ్యయన పద్ధతి ఆధునిక శాస్త్ర విమర్శకుల చేతిలోపడి తీవ్రతరమైన విమర్శకు గురి అయింది. వారి అభిప్రాయంప్రకారం ''మంచి పరిపాలన'' అనేది స్వతస్సిద్ధంగానే ప్రయోజనకరమైనదిగా భావించవలె. అంతేకాక,ఎప్పుడూ ''మంచి దేనికోసం?'' (Good for what?) అనేప్రశ్న ఉత్పన్నమవుతూనే ఉండవలె. ఇది ఫలితాలు లేదా ''విలువల'' (Values) కు సంబంధించిన ప్రశ్న. పాలనను ''విధాయక'' శాస్త్రవిషయంగా తీర్చిదిద్దుతుంది. ఏ ప్రజానీకం కోసం అది పనిచేయవలసి ఉంటుందో ఆ ప్రజల జీవితంతోనూ ఆదర్శాలతోనూ దానికి సన్నిహిత సంబంధము ఉంటుంది. ఇదంతా వాస్తవమే, కాని పరిపాలన ప్రస్తుతం ఏవిధంగా ఉన్నదనే విషయంతో అంటే ప్రస్తుతం గోచరించే యథార్థాలు, దాని అభిప్రాయాలను కూడా పరిగణనలోకి తీసుకొని, వాటితో కూడా సమానమైన సంబంధం కలిగి ఉండవలెననే విషయాన్ని మనము విస్మరించకూడదు. అట్లా కాకపోతే ఇది కేవలం ఆపేక్షతో చేసే ఆలోచనలలోకి క్షీణించిపోయి గాలిలో మేడలు కట్టిన విధంగా తయారవుతుంది. రాజకీయ శాస్త్ర సిద్ధాంతంవలెనే పరిపాలనా శాస్త్రసిద్ధాంతం కూడా చాలవరకు విధాయక సంబంధమైనది (Normative) గానే ఉండవలె. కాని, అనువర్తిత పాలనాధ్యయనం మాత్రం ప్రభుత్వ సంబంధమైన అధ్యయన విషయంవలె గట్టిగా నిలదొక్కుకొని ఉండవలసి ఉంటుంది.

సారాంశమేమిటంటే, ప్రభుత్వ పాలన ప్రగతిశీలమైన శాస్త్రము (Progressive Science). దీని సిద్ధాంతాలను (Principles), లేదా సూత్రీకరణలను (Generalizations) తరుచు విధిగా పునస్సమీక్షించవలె. నూతన ప్రయోగాల ద్వారా కనుక్కొన్న సరి కొత్త సత్యాలు, కొత్త అనుభవాల దృష్ట్యా వీటి పునశ్చరణ జరగవలె. ఈ శాస్త్రం బోధించే పాఠాలకు నిర్దిష్టమైన సంపూర్ణత (Absolute finality) లేదు. అయినప్పటికీ తరుచుగా ప్రకటితమయ్యే వివిధ దృక్పథాలు విద్యార్థికి, సమస్యల పట్ల అంతర్ దృష్టిని కలిగిస్తాయి.

ప్రభుత్వ పాలనా తత్త్వ ఆవశ్యకత
(Need for a philosophy of Public Administration)

చాలాకాలం నుంచి ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని ఒక కళగా గుర్తించి అభ్యసిస్తున్నారు. ఈ మధ్య కొంత కాలం నుంచి ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని ఒక శాస్త్రంగా పేర్కొవడానికి కొన్ని స్వత్వ ప్రతిపాదనలు బయలుదేరినాయి. కనీసం ఈ శాస్త్రాధ్యయనాన్ని సుసంగతమైన (Coherent) విజ్ఞాన స్వరూపంగానైనా క్రమబద్ధంచేసి ఇతర శాస్త్ర విషయాలవలె విద్యార్థికి అవగతమయ్యేటట్లు చేయటంకోసం ఈమధ్య కొంతకాలం నుంచి దీనిని ఒక శాస్త్రంగా పేర్కొవడం జరుగుతూఉంది. ప్రస్తుతం దీనికి ఒక తత్త్వం (Philosophy) కూడా ఉండవలెనని భావిస్తున్నారు. ఎందువల్లనంటే ప్రయోజనకరమైన కార్యము, విలువైన తీర్పు నిర్వహించే సామర్థ్యమున్న మానవులతో దీనికి సంబంధమున్నది. వాస్తవానికి శాస్త్రీయమైన దీని అధ్యయన విధానాలు పరిపాలనా సంబంధమైన విధి పనిముట్లు, నైపుణ్యము వ్యవస్థా నిర్మాణక్రమాన్ని వ్యక్తం చేస్తాయి. కాని, అవి మనకు ప్రాథమిక ప్రయోజనం గురించి గాని, అవధి గురించి గాని ఒక అంతర్ దృష్టిని ఇవ్వవు. అందుకోసమే ప్రభుత్వ పాలనా తత్త్వము అవసరమయింది.

పరిపాలనా ప్రయోజనము అది అమలు జరిపే పరిసర ప్రదేశాలకు అనుగుణంగా మారుతూ ఉంటుంది. సంప్రదాయ సిద్ధమైన పూర్వకాలపు సమాజ వ్యవస్థలో వ్యక్తులు వారి కుగ్రామాలలోనూ, నగరాలలోనూ చాలావరకు స్వయం సమృద్ధితో ఉండేవారు. ఆ రోజులలో ప్రభుత్వ పాలన కేవలం పోలీస్, న్యాయశాఖలే కాక బహుశా మరి కొన్ని ధర్మ సంస్థల వరకే పరిమితమై ఉండేది. ఆ రోజులలో ఏ విషయమైనా సామాన్యమైనది గానూ తక్కువ పరిమాణం గలదిగా నూఉండేది. ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రం కూడా అదేవిధంగా ఉండేది.

కాని,నేడు "గ్రహం వాలాస్"(Graham-Wallas) చెప్పినట్లు మనము"గొప్ప సమాజం" (Great Society)లో మానవ జాతికి సంబంధించిన నిత్యనూతనమైన పరిస్థితులలో నివసిస్తున్నాము. 'వాల్డో' (Waldo) చెప్పినట్లు "పరస్పర సంబంధం ఉన్న అనేక కారకాలు అంటే ప్రధానంగా ఆధునిక శాస్త్రము-సాంకేతిక విషయాల అభివృద్ధి మానవునికి నూతన పరిస్థితులను సృష్టించినాయి. ఇరవయ్యో శతాబ్దికి పూర్వం జనసంఖ్య ఎప్పుడూ 2-1/8 బిలియన్లకు చేరుకోలేదు. మానవుని ఆర్థిక-సాంఘిక-రాజకీయ-సాంస్కృతిక జీవన విధానాలు ఇంత జటిలంగా, వేగంగా మారుతూ ఉన్నట్లు గతచరిత్రలో మనము చూడలేదు."[10]

---

10. Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, P-23.

ఈ గొప్ప సమాజం నుంచి బయటపడే బృహత్తర శక్తులను ఎదుర్కొని మానవుడు తనకూ తానే భద్రతలేనివాడుగా భావిస్తాడు. వ్యాపార మాంద్యం (Trade depression) వల్ల అతడు తన ఉద్యోగాన్ని కోల్పోవచ్చు. యుద్ధ సంబంధమైన వినాశాల కారణంగా అతడు తన ఇల్లు, కుంపటేకాక తన జీవితాన్నే కోల్పోవచ్చు. అందువల్ల ఈ "గొప్ప సమాజాన్ని" (Great Socity) క్రమబద్ధంచేసి నియంత్రించకపోయినట్లయితే మానవుని పాలిటికి అది గొప్ప సమాజానికి బదులు దుష్ట సమాజం (Evil Society) గా పరిణమిస్తుంది.

ఈ గొప్ప "సమాజం" (Great Society) కూడా భద్రతారహిత స్థితిలో ఉంది. ఇది అణు యుద్ధం (Atomic war) ద్వారా సర్వనాశనం అయిపోవచ్చు, లేదా వీటిలో ఉన్న క్లిష్ట సంబంధాలను మనము సక్రమంగా నిర్వహించ లేకపోవడం వల్ల ఇది విచ్ఛిన్నం కావచ్చు. అందువల్లనే ప్రొఫెసర్ చార్లెస్ ఏ. బియర్డ్ (Professor Charles A. Beard) ప్రకటించినట్లు-"నాగరక ప్రభుత్వ భవిష్యత్తేకాదు (నా అభిప్రాయంలో) నాగరకత కూడా శాస్త్రాన్ని తత్త్వాన్ని పెంపొందించే మన సామర్థ్యం మీదనూ. నాగరక సమాజ కార్యక్రమాలను నిర్వర్తించడానికి సమర్థమైన పాలన ఆచరణ మీదనూ ఆధారపడి ఉంది."[11]

అయితే నేడు తగినటువంటి పరిపాలనా తత్త్వం (Philosophy) ఏమైఉంటుంది? ఆ తత్త్వం (Philosophy) ప్రస్తుత క్లిష్ట పరిస్థితులలో మానవుని వ్యక్తిగత జీవితానికి, సామాజిక జీవితానికి అర్థం ఏ విధంగా చెప్పవలె ? లేదా "గొప్ప సమాజాన్ని" (Great Society) ఏ విధంగా నిర్వహించవలె ? ఏ విధంగా దానిని మంచి సమాజంగా మార్చవలె ? అనే ప్రధానమైన ప్రశ్నలకు సమాధానం చెప్పేటటువంటిదై ఉండవలె. ఎందువల్లనంటే మానవులు ఏ బాధలలో పీడితులవుతున్నారో ఆ బాధలను అవి ఇంకా అధికం చేయకుండా ఉండటానికన్న మాట. దీనికి సమాధానమేమిటంటే విస్తృతార్థంలో ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం ఈ రెండు పనులు జయప్రదంగా నిర్వహించటానికి ఒక సాధనము. ప్రభుత్వ పాలనాతత్త్వం (Philosophy) మన లక్ష్యాలను నిర్వహించడమేకాక వాటిని సాధించడానికి కూడా కావలసిన సాధనాలను రూపొందించడానికి సంబంధించి ఉంటుంది. ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రము మన భౌతిక, సాంఘిక పరిసరాలకు సంబంధించిన గుడ్డి శక్తులపైన "సామూహిక సుఖం" (Common good) అనే పద్ధతిని విధించి వాటిని నియంత్రించవలసి ఉంటుంది. నేడు మనకందరికి సుఖ జీవనానికి కావలసిన పరిస్థితులను సమకూర్చడమే ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర ప్రధాన ధ్యేయమని చెప్పవచ్చు.

ప్రభుత్వ పాలనా తత్త్వానికి సూచన ప్రాయమైన స్వరూపము
(A Suggested Outline of the philosophy of public Administration)

"మార్షల్ ఇ. డిమాక్" (Marshall E, Dimock) చెప్పినట్లు నేడు ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో నిజంగా మన జీవితానికంతటికీ కార్యక్రమాలన్నిటికీ విస్తరించింది. అదే విధంగా ఈ శాస్త్ర తత్త్వం కూడా (Philosophy of life) మన జీవిత తత్త్వానికి

11. Quoted A. Lepowsky, Administration, P.17.

తుల్యమైనదిగా చెప్పుకోవచ్చు. పాలనాశాస్త్రి తత్త్వం పరిష్కరించవలసిన సుమారు అర డజను శోధనలను అతడు ఈ సందర్భంలో పేర్కొన్నాడు. ప్రప్రథమంగా ఈ శాస్త్రం పాలనాచర్యల (Administrative actions) లో చేరే సమస్త మూలకాలను (Elements) పరిగణనలోకి తీసుకోవలసి ఉంటుంది. రెండోది, ఈ మూలకాలన్నీ పరస్పర సన్నిహిత సంబంధం ఉన్నవై, తగువిధంగా సంఘటిత స్వరూపాన్ని పొందినవై ఉండవలె మూడోది, ఈ సమన్వయ పద్ధతిద్వారా కొన్ని సిద్ధాంతాలు రూపొంద తప్రామాణమైన పరిస్థితులలో చర్యను నిర్దేశించే అవకాశం ఏర్పడవచ్చు. నాలుగోది, పాలనాశాస్త్రి సంబంధమైన లక్ష్యాలను (Ends) నిర్వచించడం ఎంత ముఖ్యమో, ఆ లక్ష్యాలను సాధించడానికి అవసరమైన సాధనాలను తగినవిధంగా రూపొందించడం అంతకన్న ఎక్కువ ముఖ్యము. అందువల్ల ఆ సాధనాలు లక్ష్యాలకు అన్నివిధాల సముచితంగాను సామరస్యంగా ఉండవలసి ఉంటుంది. సాధనాలను (Means) సమర్థిస్తూ, లక్ష్యాల (Ends) తత్త్వానికి (philosophy) ఆశ్రయం కల్పించే పద్ధతిని అనుమతించరు. ఐదోది, పాలనాశాస్త్రి తత్త్వం (phliosophv) పాలనా శాస్త్రంకంటె భిన్న. అంటే ఇది పరిపాలకులు వినియోగించుకొనే యథార్థ పరిస్థితులు, నైపుణ్యాలు (Skills) లేదా ఉపకరణాలు (Tools) మొదలైన వాటిని కేవలం వివరణ చేయడం ద్వారానే సంతృప్తి చెందకూడదు. కాగా ఇది క్లిష్టమైన పరిపాలనా క్రియలకు సంబంధించిన ప్రయోజనాన్నీ అర్థాన్నీ బోధించే ప్రాథమిక విషయాలను మనకు సూక్ష్మంగానయినా చూపవలె. ఆరోది, పరిపాలనా పద్ధతి ఏ విధమైనది అయినా అది ఆ ప్రజానీకాన్ని ఎంతవరకు సంతృప్తిపరచ గలుగుతుంది అనే విషయాన్ని బట్టి నిర్ణయించవలె. దీనినిబట్టి చూస్తే ప్రస్తుత ప్రభుత్వ పాలనా స్వభావం ప్రజాస్వామ్య పద్ధతిలో ఉండవలెననే విషయం తేటపడుతుంది.

ప్రభుత్వపాలనాశాస్త్ర స్వభావము-లక్ష్యాలకు సంబంధించిన తత్త్వాల పరస్పర వైరుద్ధ్యము (Conflict of Philosophies about the Nature and Ends of Public Administration)

ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రస్వభావము (Nature), లక్ష్యాల (Ends)కు సంబంధించిన ఊహ (Speculation) తులనాత్మకంగా ఆధునికమైనదని చెప్పవచ్చు. ప్రథమంగా దీని అస్తిత్వలక్షణాలు ప్రొఫెసర్ ఉడ్రో విల్సన్ (Professor Woodrow Wilson) 1887 లో రాజనీతి శాస్త్ర సంబంధమైన త్రైమాసిక పత్రికలో వ్రాసిన "పరిపాలనాధ్యయనము" (The Study of Administration) అనే వ్యాసంలో కనిపిస్తాయి. ఈ వ్యాసంలో రాజనీతి శాస్త్రానికి-పాలనా శాస్త్రానికి మధ్య కచ్చితమైన భేదాన్ని చూపుతూ అతడు, రాజనీతి శాస్త్రం కన్నా పరిపాలనా శాస్త్రం చక్కగా నడపవలెనని ప్రకటించినాడు. దీనిని రాజనీతి - పాలనా శాస్త్రాల పాలన రాజకీయ ద్విభాగత్వము (Politics-Administration Dicohtomy) అంటారు. 1930 వరకు పరిపాలనా సంబంధమైన రచనలకు ఇదే మూలధారమయింది. దీనితరవాత ఈ భావనకు ఆక్షేపణలు; కొత్తగా ప్రతిపాదితమైన ప్రభుత్వపాలనాశాస్త్ర తత్త్వాలలో (Philosophies) వైరుద్ధ్యాలు గోచరించడం ఆరంభమయినాయి. ఈ తత్త్వాలు (Philosophies) క్లుప్తంగా కింద పొందుపరిచినాము.

పైన పేర్కొన్న విధంగా పూర్వరచయితలు ఉడ్రోవిల్సన్ (Woodrow Wilson), విలోబీ (Willoughby), వైట్ (White), లూథర్ గలిక్ (Luther Gulick), హెన్రీ ఫేయల్ (Henry Fayol), ఉర్విక్ (Urwick) మొదలైనవారు వ్యక్తం చేసిన మొదటి విషయం ఏమిటంటే, ప్రభుత్వ పాలన ఒక ప్రత్యేకమైన కార్యక్రమము. దానికి నిర్ణీతమైన క్షేత్రపరిధి-సిద్ధాంతాలు ఉన్నాయి. పాలన రాజనీతి ద్విభాగత్వాన్ని (Politics Administration Dichotomy) ఆధారం చేసుకొని ఈ క్షేత్రానికి ఎల్లలను ఏర్పాటు చేయడం జరిగింది.

రాజనీతి శాస్త్ర క్షేత్రం విధానాలను రూపొందించేదిగాను; పరిపాలనా శాస్త్ర క్షేత్రం ఆ విధానాలను అమలుపరిచేదిగాను ఉండేది. అయితే పరిపాలనా విషయాలలో రాజనీతి విషయాలు జోక్యం కల్పించుకోకూడదు. అట్లాగే రాజనీతి విషయాలలో పరిపాలనా విషయాల జోక్యానికి తావు లేదు. పరిపాలకులు ఎవరైనప్పటికీ పరిపాలనకు ప్రత్యేకమైన సాంకేతిక పద్ధతులు, స్వతంత్రమైన లక్ష్యాలు ఉంటాయి. దీని ఈ రెండు ధ్యేయాలను పై రెండు లక్ష్యాలదృష్ట్యా నిర్ణయించేవారు భ్రష్టమైన రాజకీయ జీవితం, రాజకీయవాదులమీద నమ్మకం లేకపోవడంవల్ల అమెరికా సంయుక్తరాష్ట్రాలలో రాజకీయేతరమైన ఈ పరిపాలనా దృక్పథాన్ని ప్రవేశపెట్టినారు. శాస్త్రీయనిర్వహణకు సంబంధించినఉద్యమం పందొమ్మిదో శతాబ్ది చివరి మూడునెలలలో 'ఫ్రెడ్రిక్ డబ్ల్యు టేలర్' (Fredrick W. Taylor) రచనద్వారా ఆరంభమయింది. పనిచేయడంలో ఎప్పుడు "ఒక మంచి మార్గం" తప్పక ఉంటుందనే సత్యాన్ని దానిలో నొక్కిచెప్పడం జరిగింది. పరిపాలన, నిర్వహణకుమించి మరేమీ కాదు. అందువల్ల ఏ రకమైన నిర్వహణ విధానంలోనైనా మంచి మార్గాలను లేదా మంచి సిద్ధాంతాలను కనుక్కోవడానికి దానిలో అవకాశము ఉండవలె.

ఈ దృక్పథం ఉన్న విమర్శకులు వెంటనే ఏమన్నారంటే రాజనీతి - పరిపాలన ఈ రెండు పూర్తిగా విడిపోయేటటువంటి ఏ కార్యమైనా ఆచరణ యోగ్యంకాదు: కోరదగినదీ కాదు. విధానము పరిపాలన రెండూ విడదీయరాని విధంగా కలిసిపోయి పరస్పర ప్రతిచర్యలకు లోనవుతుంటాయి. కాబట్టి ఆచరణ యోగ్యం కాదు. రాజకీయమైన లక్ష్యాలను, ఫలితాలను సాధించడానికి పరిపాలన ఒక సాధనంగా ఉపయోగపడేది కాబట్టి కోరదగింది కూడా కాదు. పొదుపు (Economy), దక్షత (Efficiency) అనే స్వతంత్రమైన పరిపాలనా ఫలితాలు అసంపూర్ణంగాను, చాలనంతవిగాను ఉండేవి. ఎందువల్లనంటే వాటిద్వారా ఎప్పుడూ "పొదుపు, లేదా దక్షత దేనికోసం ?" (Economy or Efficiency for what) అనే ప్రశ్న ఉత్పన్నమయ్యేది కాబట్టి, ఈ "దేనికోసం" అనే దానిని, ఎప్పుడూ రాజకీయాల ద్వారా నిర్ణయించడం జరుగుతుండేది. ఇంతేకాక పరిపాలనా శాస్త్రానికి ఏవైనా సిద్ధాంతాలుంటాయని లేదా, ఒక సరి అయిన చక్కని వ్యవహార మార్గం (Best way) ఉంటుందనే విషయం కూడా ఒప్పుకోలేదు. లౌకికమైన (Pragmatic) నేటి ఈ ధోరణి పరమ సత్యానికి లేదా సిద్ధాంతాలకూ పూర్తిగా విరుద్ధమైనది. ఎందువల్లనంటే ఈ ధోరణి కేవలం అనుభవమేతప్ప శాస్త్రజ్ఞానం లేనటువంటిది. ప్రత్యేకమైన పరిస్థితులలో ఏ ధోరణి పనిచేస్తుందో ఆ పరిస్థితులకు ఆ ధోరణే వాస్తవమైనది-ఆశించదగినది అని చెప్పవచ్చు. వైట్ (White) ఈ సందర్భంలో పరిపాలనా సంబంధమైన ప్రతి సూత్రానికీ ఒక వ్యతిరేక సూత్రాన్ని చెప్పి దానితో దీనిని సమానంగా నిర్వచించవచ్చునని చెప్పిన వాక్యం గమనించదగింది.

ఇంకో విప్రతిపత్తి కూడా ఈ పరిపాలనాధ్యయనంతో పెనవేసుకొని ఉన్నది. విలోబి (Willoghby) మొదలైన శాస్త్రవేత్తలు పోస్డ్ కార్బ్ (POSD CORB) గా పేర్కొనే సాధారణ లేదా సాంకేతిక దృక్పథం అంటే - ప్రణాళికారచన (Planning), వ్యవస్థీకరణ (Organisation), సిబ్బంది నియామకం (Staffing), నిర్దేశము (Direction), సమన్వయము (Co-ordination) నివేదికలు సమర్పించడం (Reporting) బడ్జెటింగ్ (Budgetting) వంటి సాధారణ పద్ధతులను (Common Thchniques) ప్రభుత్వ పరిపాలనాశాస్త్రంలోని పాఠ్యవిషయాలుగా పేర్కొన్నారు. కాగా విషయ దృక్పథం(Subject-matter view) ప్రకారం ప్రజారోగ్యం (Public Health), విద్య (Education) శాంతి భద్రతలు (Law and order), సంక్షేమము (Welfare) మొదలైన అంశాలను పరిపాలనా సంబంధమైన ముఖ్యాంశాలుగా పేర్కొంటూ నిర్దిష్టమైన ఈ కార్యక్రమాలను విస్మరించి సాధారణ శిల్పపద్ధతులను అభ్యసించినందువల్ల ప్రయోజనం ఏ మాత్రం ఉండబోదని వాదించడం జరిగింది. మెరియాం (Merriam)వంటి మరికొంతమంది శాస్త్రజ్ఞులు పోస్డ్ కార్బ్ (POSD CORB) లౌకిక విషయం (Pragmatic Subject matter)- ఈ రెండు కూడా పరిపాలనాధ్యయనానికి కత్తెరలోని రెండు కత్తులవలె అత్యంత ప్రధానమైనవేనని చెబుతూ ఈ రెండు దృక్పథాలమధ్య రాజీ కూర్చడానికి ప్రయత్నం చేసినారు

పరిపాలనాధ్యయనంలో ఆధునిక ధోరణులు

(Recent Trends in Administrative Study)

డ్వైట్ వాల్డో (Dwight Waldo) పరిపాలనాధ్యయనానికి సంబంధించిన ప్రాచీన ధోరణికీ ఆధునిక ధోరణికీ మధ్య 1940 వ సంవత్సరాన్ని విభాజక రేఖగా (Dividing line) నిర్ణయించినాడు. ప్రాచీన ధోరణులు - విప్రతిపత్తులను గురించి క్లుప్తంగా ఇంతకుముందే చెప్పడం జరిగింది. ప్రస్తుతం ఆధునిక ధోరణులను గురించి తెలుసుకోవలసి ఉంది. ఈ ఆధునిక విధానాలు ఒక ప్రత్యేకమైన సంవత్సరంలో ఆకస్మికంగా కనిపించినవని అనుకోవడం సరిఅయిందికాదు. 1930 నుంచి ఈ శతాబ్ది మూడో దశాబ్ది చివరి భాగం ఒక సంధికాలమని చెప్పవలసి ఉంది. ఆ కాలంలోనే ఈ సరికొత్త విధానాలకు బీజావాపనంజరిగి 1940 నుంచి ప్రాముఖ్యాన్ని పొందింది. వాటినే ఇప్పుడు స్థూలంగా పరిశీలించవలసి ఉన్నది.

మొదట, రాజనీతి శాస్త్రానికీ, పాలనా శాస్త్రానికి మధ్య దృఢమైన (Rigid) నిర్హేతుక (Dogmatic) విభజనను విడిచిపెట్టి పాలనా ప్రవృత్తి రాజనీతి శాస్త్రంతోపాటు పరివ్యాప్తమై ఉన్నట్లు గుర్తించడం జరిగింది. అంటే అధికార నిర్వహణ లాఘవము (Manipulation of power), విధాన రూపకల్పనం(Formulation of policy)తో నన్నమాట. ఈ మార్పు పరిపాలనా స్వభావాన్ని చక్కగా అవగాహన చేసుకోవడం, పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనంచేసే విద్యార్థులు తమ పాఠ్యవిషయం రాజకీయంలో ముంచెత్తబడిందనే భయాన్ని విస్మరించి దృఢమైన విశ్వాసం పెంచుకోవడం, అమెరికా

లోని సంస్కరణోద్యమం కారణంగా అక్కడి రాజకీయాలు నిర్మలంగా అభివృద్ధి చెందడం వంటి సంఘటనల కారణంగా సంభవించిందని చెప్పవచ్చు.

రెండోది, పాలనాశాస్త్రం, విశ్వజనీనమైన ప్రామాణికమైన(Universally valid) లేదా, అనువర్తనీయమైన సిద్ధాంతాల (Applicable principles)తో కూడుకొన్న శాస్త్ర విషయం అనే భావన కూడా చాలవరకు అపకీర్తిని ఆపాదించింది. కాగా పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన అనేక సిద్ధాంతాలను పరీక్షించి, పరిశోధించి చూస్తే వాటిలో వాస్తవం లేదని రుజువయింది. ఇతర సిద్ధాంతాలు "స్వాభావికమైన భ్రమ" (Naturalistic fallacy) అంటే, ఉన్నదేమిటి ? (What is), ఉండవలసిందేమిటి ? (What ought to be) అనే మీమాంసలోపడి బాధపడుతున్నాయి. సరిఅయిన శాస్త్ర విజ్ఞాన క్షేత్రం (Field of science) ఉన్నదేమిటి ? (What is) అనే విషయాన్ని కనుక్కోవడానికీ అంటే ఉండవలసిందేమిటి ? (What ought to be?) అనే విషయాన్ని లేదా, విలువలను విశ్లేషించడం కాక వాస్తవ విషయాల విశ్లేషణ చేయడమన్నమాట. దీనికి భిన్నంగా పరిపాలనా శాస్త్ర సంబంధమైన సిద్ధాంతాలు ప్రథితోక్తుల (Maxims) వలె గోచరిస్తాయి. వాటి ప్రకారమే "ఉండవలసిందేమిటి" (What ought to be) అనే విషయాలు నిర్వహించబడతాయి.

మూడోది, ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన పూర్వకాలపు ఇతర నమ్మకాల (Domgas) వలెనే మితవ్యయము (Economy), దక్షత (Efficiency) ను కూడా పరిపాలనా సంబంధమైన ప్రయత్నాలలో అసమృద్ధ (Inadequate) అసమగ్ర (Incomplete) విషయాలుగా గుర్తించి "సాంఘిక దక్షత" (Social efficiency) అనే లక్ష్యంతో మార్చుకోవడం జరిగింది.

నాలుగోది, పూర్వం పరిపాలనా సంబంధమైన స్థితుల నన్నింటినీ పోస్డ్ కార్బ్ (POSD CORB) అనేమాటలో పొందుపరచడం జరిగింది. వాటిలోకొన్ని స్వరూపంలోనూ మరికొన్ని అర్థంలోనూ మార్పుచెందినాయి. అవిధంగా ప్రణాళికారచన పూర్వం పాలనాశాస్త్రాధ్యయనంచేసేవారు ఊహించినదానికన్న ఇప్పటివారిచే క్లిష్టమైన విశాలభావనగా గుర్తింపు పొందింది. అంతేకాక ఇది అంతశ్శిక్షణ వ్యవహారపరిధిలోకి రావడంవల్ల దీనిలో ఆర్థిక శాస్త్రము - ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాలుకూడా అభిరుచిని కలిగియున్నాయి. వ్యవస్థ (Organisation) లాంఛనప్రాయమైన దాని వ్యవస్థా పట్టికలను (Organisation Charts) సమకూర్చి పెట్టింది. లాంఛనప్రాయంకాని వ్యవస్థను అర్థం చేసుకోవడానికి సామాజిక శాస్త్రం (Sociology), మనోవిజ్ఞాన శాస్త్రాలు (Psychology) తోడ్పడినాయి. లాంఛనప్రాయంకాని ఈ వ్యవస్థే లాంఛనప్రాయమైన వ్యవస్థను క్రమముగా మార్చడంగాని అదనంగా చేర్చడంగానీ చేస్తుంది. నివేదించడం (Reporting) కూడా ఒక అంతశ్శిక్షణా భావంగా (Interdisciplinary concept) అభివృద్ధిచెంది పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన గ్రంథాలలో ఒక ప్రత్యేక వర్గంగా కనపడకుండా పోయింది. దీని స్థానంలో విశాలమైన అర్థాన్నిచ్చే సమాచారము Communication) అనే పదం నెలకొన్నది.

ఐదోది, ప్రభుత్వ పరిపాలనాశాస్త్ర అధ్యయనం తత్త్వశాస్త్రం(Philosophy)లో పరివ్యాప్తమై ఉన్న 'లౌకికవాదం' తార్కికమైన నిర్దిష్టవాదం (Logical Positivism)

వంటి వాదాలతో గాఢంగా ప్రభావితమయింది. ఈ 'లౌకిక వాదాన్ని' (Progmatism) 'విలియం జేమ్స్ డీవే' (William James Dewey) ఆధునిక పద్ధతిలో వివరించినాడు. ఇది అనుభవాన్ని నొక్కి చెప్పి ఆచరణ యోగ్యతనో, ప్రయోజకతనో సత్య పరీక్షగా నిరూపిస్తుంది. తార్కిక నిర్దిష్టవాదం (Logical Positivism) తార్కిక విశ్లేషణను (Logical analysis) అనుభవను Emperience, నిజనిరూపణ (verification)లను నొక్కిచెబుతూ వాస్తవాలను (Factual), విలువలకు సంబంధించిన న్యాయమైన తీర్పులను పక్కకు పెట్టడానికి ప్రయత్నిస్తుంది. ఇది సాంఘిక శాస్త్రిలకు భౌతికశాస్త్రిల ముసుగు వేసుకదలచింది. ఎందువల్లనంటే అవి కేవలం నిజనిరూపణా యోగ్యమైన (Verifiable) స్వానుభవ నియతత్వాలు (Empirical Regularities) లేదా సామాజిక పరిధి (Social Sphere)లోని ఏక రూపతల (Uniformities) తో వ్యవహరిస్తాయి. సాంఘికశాస్త్రిలు వాటి అనుసరిత పద్ధతిలో ఇంజినీరింగ్-టెక్నాలజీం వలెనే ప్రత్యేకమైన ఫలితాలను సాధించడానికి మార్గాలను సూచిస్తాయి. కాని, వాటిని విలువ మూలకాలు అతిభౌతిక (Metaphysical) మూలకాల నుంచి దూరంగా ఉంచవలసి ఉంటుంది.

చివరకు ఇతర సంసర్గ సాంఘికశాస్త్రిలనుంచి పొందిన సాంఘిక ప్రవర్తనలోని అంతర్ దృష్టి ఫలితాలు కూడా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రధ్యయనంలో సరికొత్త పునరభ్యసనకు బాధ్యత వహిస్తున్నాయి. ఈ సందర్భంగా సామాజిక శాస్త్రము (Sociology), మనో విజ్ఞానశాస్త్రి (Psychology)లకు సంబంధించిన మనోవిజ్ఞాన ప్రభావాన్ని ప్రత్యేకంగా పేర్కొవలసి ఉంటుంది.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంవట్లగల సామాజిక (Sociological), మనోవిజ్ఞానశాస్త్ర ధోరణి పరిపాలనా ప్రవర్తనకు సంబంధించిన ప్రేరణ (Motivation of Administrative Behaviour) ప్రవృత్తి (Process)కి ఉన్న అంతర్గత కారణాలను వెల్లడించినాయి. అంటే అవి ఈ శాస్త్ర విషయంలో పరిజ్ఞానానికి సంబంధించిన విశ్లేషణ న్యాయ ధోరణికి అతీతంగా ఉన్నాయన్నమాట (Which were beyond the Ken of Analyticolegal approach of the Subject).

ప్రజాస్వామ్య పరిపాలన
(Democratic Administration)

పరిపాలన జరిగే ప్రతిచోట అంటే రాజకీయ (Political), సాంఘిక (Social), సాంస్కృతిక (Cultural) వ్యవస్థలలో, పాలనాశాస్త్ర తత్త్వం ఆయా వ్యవస్థలను గమనించకుండా పోదు. ప్రపంచంలోని అత్యధిక భాగంలో నివసించే ప్రజా బాహుళ్యానికి ప్రత్యేకంగా బ్రిటన్, అమెరికా, భారతదేశాలలో ఈ వ్యవస్థ (Setting) ప్రజాస్వామ్యానికి చెంది ఉండటం గమనించదగింది. అయితే ఈ దేశాలలో ప్రభుత్వపాలన కూడా ప్రజాస్వామ్య విధానంలోనే ఉండటం ఆశించదగింది. అందువల్ల ప్రజాస్వామ్య పరిపాలన అంటే ఏమిటో మనము తెలుసుకోవలసి ఉన్నది.

పాలన రాజకీయ ద్విభాగత్వ సిద్ధాంతాన్ని (Politics-Administration Dichotomy Theory) ప్రతిపాదించేవారు. ఏ రకానికి చెందిన ప్రభుత్వమైనా కొద్దిపాటి హెచ్చు తగ్గులతో పరిపాలనంతా ఒకే విధంగా ఉంటుందని వాదిస్తారు. కాని ఆయా ప్రభుత్వ విధానాలచేత ప్రభుత్వ శక్తి స్వభావాలు ప్రభావితమయి ఉంటాయనే విషయం అనుభవంవల్ల స్పష్టమయింది. ఉదాహరణకు నిరంకుశ ప్రభుత్వ విధానాన్ని (Despotic Government) తీసుకొందాము. అయితే అక్కడి పరిపాలనా పద్ధతికూడా నిరంకుశంగానే అంటే ఎదురులేని అధికారంతో నిండి ఉంటుందన్నమాట. అదే విధంగా ప్రజాస్వామిక తరహా ప్రభుత్వంలో ప్రజాస్వామ్య విధానాలకు తగిన పరిపాలనే అధికారంలో ఉంటుంది. అందువల్ల ప్రజాస్వామిక పరిపాలన (Democratic Administration) కావలెనను కొన్నప్పుడు, ఆ ప్రభుత్వం కూడా ప్రజాస్వామికమై ఉండవలసిన అవసరము ఉన్నది.

ప్రజాస్వామిక తరహా ప్రభుత్వంలో కూడా పూర్తిగా ప్రజాస్వామిక పద్ధతే అమలులో ఉంటుందనే పూచీ లేదు. ఒకవేళ అది చక్కగా ఉన్నట్లైతే, ప్రజాస్వామిక వ్యవస్థ ఉచ్ఛస్థితిలో ఉంటుంది. కాని పరిపాలనా సంబంధమైన గత చరిత్ర సంప్రదాయాలను పురస్కరించుకొని, ఇది ప్రత్యేకంగా కింది స్థాయులలో పూర్తిగా ప్రజాస్వామికమై ఉండలేకపోవచ్చు. దీనికి మన భారతదేశమే ఒక తార్కాణము. మన దేశంలో స్వాతంత్ర్యం తరవాత ప్రజాస్వామిక తరహా ప్రభుత్వం ఏర్పడింది. కాని స్వాతంత్ర్యానికి పూర్వం వలెనే పరిపాలనా విధానంలో ఉద్యోగి స్వామ్య స్వభావం (Bureaucratic character), నిరంకుశ స్వభావం (Authoritarian Character) ఇంకా మిగిలిఉన్నాయనే అపవాదును మనము తరుచుగా వింటున్నాము. ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వమేకాక ఇతర అనేక విషయాలు దీనిలో ఇమిడిఉన్నాయి. అందువల్ల పరిపాలనను (Administration) ప్రజాస్వామికీకరణం (Democratize) చేయవలసిన అవసరం చాలా ఉంది.

ప్రప్రథమంగా ప్రజాస్వామిక పరిపాలనలో ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన నిర్ణయాలు చేయడంలోనూ వాటిని అమలు జరపడంలోనూ సాధ్యమైనంతవరకు ప్రజలు పాల్గొనేటట్లు వారికి విస్తృతమైన అవకాశాలు లభించవలె. ఇటువంటి సదవకాశాలు వారికి స్థానిక స్వపరిపాలనా పద్ధతులు - అంటే పురపాలక సంఘాలు, గ్రామ పంచాయతీలు, జిల్లా పంచాయతుల వంటి సంస్థల ద్వారా కల్పించవ సి ఉంటుంది. ఈ సంస్థల ద్వారా వారికి సంబంధించిన దైనిక వ్యవహారాల నిర్వహణ విషయాలలో ప్రజలు క్రమంగా సంఘటితమవుతారు.

రెండోది, నిర్ణయాలు చేయడం; చేసిన నిర్ణయాలను అమలుపరచడంలో ప్రజలు ప్రత్యక్షంగా పాల్గొనే అవకాశంలేని రంగాలలో (Fields) నిర్ణయాలుచేసి సలహా సంఘాలు (Consultative Committees), లేదా కౌన్సిల్ (Councils)ల ద్వారా వాటినిఅమలు పరిచే అధికారులు లేదా సంఘాలలో ప్రజలుగానీ వారి ప్రతినిధులుగాని సహచరులై ఉండవలసి ఉంటుంది. అటువంటి సహచర్యాలను లేదా సంప్రదింపులను (Consultations) ప్రోత్సహించడంకోసం నిర్ణయాధికారం(Decision making authority)లోనూ అమలుజరిపే అధికారం (Enforcing authority) లోనూ విస్తృతంగా వికేంద్రీకరణ జరగవలసి ఉంటుంది. పాలనాసంబంధమైన కార్యక్రమాలను సాధ్యమైనంత ఎక్కువ స్థాయిలో నిర్వహించడంకోసం పౌరుని (Citizen) అతని పొరుగు (Neighbourhood) ను

పెట్టుకొని స్వరూపాన్ని (Administrative structure) నిర్మించుకోవలసి ఉంటుంది. అయితే ప్రజాస్వామిక వికేంద్రీకరణ విధానం ద్వారానూ సమాజాభివృద్ధికార్యక్రమాల (Community Development) ద్వారాను మన దేశంలో ఈ విధమైన ప్రయత్నం కొంత జరుగుతూ ఉన్నది.

మూడోది, కార్యక్రమాలను ఏకరూపత (Uniformity) దృష్ట్యాకాని, ఆర్థిక వికసనశీలం (Financial Viability) దృష్ట్యాకాని. ఉన్నతాధికారులకు, లేదా దూరంలో ఉన్న అధికారులకు అప్పగించవలసి వచ్చినప్పుడు ఆ అధికారులు ప్రజాభీష్టానికి (People's wishes), ఫిర్యాదులకు (Complaints) కూడా సముచిత కాలంలో బాధ్యత వహించవలసి ఉంటుంది. వీటికోసం దక్షతతో కూడుకొన్న ఒక పౌరసంబంధాల పద్ధతిని (Public relations system) అన్నిపరిపాలనా స్థాయులలో ప్రవేశపెట్టవలె. ఇటువంటి ఏర్పాట్లు ఏవీ సాధ్యం కానటువంటి ప్రదేశాలలో హీనపక్షం సలహాలు (Suggestions), ఫిర్యాదుల (Complaints) కోసం ఒక రిజిస్టర్ (Register) ను నిర్వహిస్తూ నెలకోసారి గాని లేదా మూడు నెలలకోసారి గాని ఆ సలహాలు ఫిర్యాదులు ఏ ప్రాంతానికి సంబంధించి ఉంటే ఆ ప్రాంతపు అధికారి వివరణాత్మకమైన తన నివేదికతోపాటు వాటిని తన పై అధికారికి సమర్పించవలె.

నాలుగోది, పార్లమెంటరీ వ్యవస్థ అమలులో ఉన్న దేశాలలో ఉన్నట్లే రాష్ట్రస్థాయిలోనూ దేశస్థాయిలోనూ ఎన్నికైన ప్రజాప్రతినిధులకు. ప్రజాస్వామిక పాలనావిధానమే బాధ్యత వహించవలసి ఉంటుంది లేదా ప్రెసిడెంట్ పాలనాధికారంలో ఉన్న అమెరికా వంటి దేశాలలో ఆచరణలో ఉన్న శాసన నిర్మాణ సభ బాధ్యత వహించవలసి ఉంటుంది.

ఆర్థికఉపకల్పనలు (Financial appropriations) దర్యాప్తుచేసే అధికారం (Investigatory power)అనేక ఇతరపద్ధతుల నియంత్రణకు లోబడిఉండవలసిఉంటుంది.

ఐదోది, పరిపాలన ప్రజాస్వామిక పద్ధతులలో జరగవలెనంటే కులము (Caste), తెగ (Class), ప్రాంతీయతావాదము (Regionalism). ప్రాదేశికవాదము(Provincialism) లేదా భాషావాదము (Linguism) వంటి సాంఘికమైన అవరోధాలు ఉండరాదు. ఇటువంటి అవరోధాలవల్ల పరిపాలన సాఫీగా నడవలేదు. ఇంతేకాక, పరిపాలనమీద వీటి ప్రభావం పడితే తత్ఫలితంగా పక్షపాతవైఖరి (Partiality), తారతమ్యభావము (Discrimination) ఏర్పడుతుంది. ప్రజల అభిరుచులకు అనుగుణంగాపనిచేయడంపోయి, ఒక ప్రత్యేక వర్గం (Group) కోసం గానీ ఒక విభాగంకోసం గానీ పనిచేయడం ప్రారంభమవుతుంది.

చివరగా ప్రజాస్వామిక పాలనను నిర్దిష్టమైన దాని లక్ష్యాలు (Aims), ఆదర్శాలను (Ideals) బట్టి కూడా దాని స్వభావాన్ని వివరించడం జరిగింది. ఇటువంటి పరిపాలన, ప్రజాస్వాతంత్ర్యాలకోసం శ్రద్ధచూపవలసి ఉంటుంది ఇంతేకాక ఇది ప్రజలకందరికీ కనీసజీవన ప్రమాణం, సమానావకాశాలు కల్పించే లక్ష్యంతో ఉండవలె. ఈ లక్ష్యసాధన కోసం జాతీయవనరులను భద్రపరచి, క్రమబద్ధమైన ప్రణాళికల ద్వారా అభివృద్ధి పరచవలసి ఉంటుంది. అవసరాలను, పరిస్థితులను గుర్తించి, అసమానతలను తగ్గించడంగానీ పెంచడం గానీ జరుపవలసి ఉంటుంది. స్వతంత్ర భారతదేశంలో ప్రజాస్వామిక

ఫలితాలను అందరికీ అందజేయడంకోసం ప్రణాళికాబద్ధమైన ఆర్థిక విధానాన్ని సామ్య వాదరీతి సమాజ నిర్మాణ కార్యక్రమాన్ని అనుసరించడం దేశంలో హఠాత్తుగా జరిగిన సంఘటన ఏమీకాదు.

ప్రజలు క్రియాశీలురై శక్తిమంతమైన అభిప్రాయాలతో జాగరూకులై ఉండక పోయినట్లయితే ఎంతో జాగ్రత్తగా రూపొందించిన రాజ్యాంగ పథకాలు (Constitutional Schemes) కూడా విఫలం అవుతాయి. బాధ్యతాయుతంగానూ నిర్భయంగానూ ప్రకటనలు చేసే పత్రికలు, బాగుగా వ్యవస్థీకరించిన అభిరుచులు, క్రమబద్ధమైన వివిధ సంస్థలు, బలమైన ప్రతిపక్ష పార్టీలు, స్వేచ్ఛాయుతమైన న్యాయస్థానాలు, శక్తిమంతమైన వివిధ నిర్బంధ సముదాయాలు ఇవన్నీ కూడా పరిపాలనా వ్యవస్థ మీద తమ ప్రభావాన్ని కలిగిస్తాయి. దాని ద్వారా ప్రజావసరాలకు, ప్రజాభీష్టానికి అనుగుణంగా పరిపాలన కొనసాగే విధంగా చూపిస్తుంది.

ప్రజాస్వామిక పరిపాలనా నిర్వహణ, నియంత్రణ రెండూ నేరుగా ప్రజలచేతనే జరుగుతాయని ఊహించడానికి మించిన పొరపాటు ఇంకొకటి లేదు. ప్రజాస్వామిక పాలన ప్రజలదే; ప్రజల కోసమే; కాని, కొంత పరిమితిని మినహాయిస్తే ప్రజలచేత మాత్రం కాదు. (Democratic Adminstration is of the people, and for the people, but not except to a very limited extent by the people). ప్రజలే ప్రత్యక్షంగా శాసన నిర్మాణంచేసే పద్ధతి అమలులో ఉన్న స్విట్జర్‌లాండ్ వంటి దేశాలలో కూడా దానికి కొన్ని ముఖ్యమైన పరిమితులు, నిర్బంధాలు ఉన్నాయి. ప్రాతినిధ్య ప్రజాసామ్యం (Representative Democracy) ప్రజల ప్రత్యక్ష భాగస్వామ్యం, లేదా వారి ప్రాతినిధ్యం కూడా స్వల్పంగానే ఉంటుంది.

సిద్ధాంతపరంగా ప్రజలే తమ ఓటు హక్కు ద్వారా పరిపాలనను నియంత్రించ వలసిఉంది. నియోజకులు కేవలం వచ్చిపోయే (Ins and outs) రాజకీయ పార్టీల నుంచి ఎన్నిక అవుతారని, వాస్తవమైన విశ్లేషణ (Realistic analysis) వల్ల తెలుస్తూ ఉంది. పోగా వీరు పరిపాలనా యంత్రాంగి కార్యనిర్వాహక శాఖకు నిర్దిష్టమైన ఉత్తరువు లేమీ ఇవ్వరు. పార్లమెంట్ తన శాసన నిర్మాణాధికారం ద్వారాను ఆర్థిక గ్రాంటులు, ప్రశ్నలు, అవిశ్వాస తీర్మానాం ద్వారాను మంత్రిమండలిమీద నియంత్రణ జరపవచ్చు. కాని, ఈ అధికారులు కూడా కచ్చితమైన పార్టీ క్రమశిక్షణ-నియంత్రణలు కారణంగా నిష్ప్ర యోజనమైనాయి. ఇంతే కాకుండా, పరిపాలనకు సంబంధించి, పార్లమెంట్ విస్తృతమైన విధానాల (Broad policies) ను రూపొందించవచ్చు. అయితే ఆ విధానాలను అమలు జరపడంకోసం, పరిపాలనాధికారులకు ఎక్కువ వివేచనాధికారం ఇవ్వవలసి ఉంటుంది. కాని "గాస్" (Gaus) చెప్పినట్లు "ఇది నిర్దిష్టమైన అనువర్తనము (Application). చివరకు ఈ న్యాయాన్ని (Law) అమలుపరచడం ద్వారా సామాన్య పౌరులమీద ఏ విధమైన ప్రభావం పడుతుందనే విషయమే వాస్తవంగా గణించదగింది."[13] సిద్ధాంతరీత్యా

13. J. M. Gaus. The Frontiens of Public Administration 1936. P. 34.

అందరు ఉద్యోగులూ ప్రజాసేవకులే (Servants of the people). మంత్రుల ద్వారా శాసన నిర్మాణ శాఖ (Legislature) కు బాధ్యత వహించవలసినవారే. కాని ప్రత్యేకమైన ఏ విషయంలో గాని వారికి సవివరమైన ఆదేశాలు గానీ కార్యసాధకమైన (Effective) బాధ్యత గానీ లభించవు.

సారాంశ మేమిటంటే పరిపాలనను ప్రజాస్వామికంగా బాధ్యతాయుతంగా చేయడం కోసం నియోజకులు (Electorate), శాసననిర్మాణ శాఖ (Legislature) చెలాయించే విస్తృతమైన నియంత్రణకు అదనంగా మరికొన్ని నిరోధాలు-నియంత్రణలు సవివరంగానూ నిర్దిష్టంగానూ కార్యసాధకంగాను ఉండేటట్లు ఏర్పాటు చేయవలె. జె. ఎం. గాస్ (J. M. Gaus) నిరోధాలు-నియంత్రణంలో కొన్నింటిని కింద పేర్కొన్నాడు.

(1) ప్రత్యేక రక్షణకు అర్హులైన పౌరులు ఆసక్తి సమూహాల నుంచి కాని; లేదా అప్పటి సమస్యకు సంబంధించిన ప్రత్యేక జ్ఞానమున్నవారి నుంచికానీ కొంతమందిని సమకూర్చి, సలహా సంఘాలు (Advisory committees), సంప్రదింపు సంఘాలు (Consultative committees) గా ఏర్పాటు చేయడం.

(2) వ్యవస్థలో ఒక భాగంగా ఉండేటట్లు వివిధ రకాలైన సంఘాలు ఏర్పాటు చేయడం. దానిద్వారా పరిస్థితులకు సంబంధించిగానీ, సరకులకు సంబంధించిగానీ స్థానిక ప్రదేశానికి సంబంధించిగానీ వివేచనాధికారం చెలాయించడం జరుగుతుంది.

(3) స్వతంత్రమైన న్యాయశాఖ ద్వారా ప్రభుత్వ అధికారాలను, విధానాలను సవాలు చేయడం.

(4) సరఫరాలను (Supplies) కొనుగోలు చేయడంకోసంగానీ, లేదా ఉద్యోగులను భర్తీచేసుకోవడం కోసంగానీ ఆనుషంగిక ఏజెన్సీలను (Auxiliary agencies) ఏర్పాటుచేయడం. అయితే, అవి వాటి స్వతంత్ర ప్రమాణాలను అనువర్తింపజేసి కొద్ది తేడాతో స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి గలవిగా రూపొందుతాయి.

(5) సమర్థమైన (Competent) సాధారణసిబ్బంది-బడ్జెట్ సిబ్బంది.

(6) వృత్తిపరమైన ప్రమాణాల నుంచి సంభవించే అంతర్గత నిరోధాలు. వృత్తి సంబంధమైన సంస్థల ద్వారా రూపొందిన నీతులు. వీటినే "అంతర్గత నిరోధాలు" (Inner checks) అంటారు. ఎందువల్లనంటే అవి బాహ్యమైనట్లు కనిపించినా ప్రభుత్వాధికారుల ఆలోచనలను, భావాలను, సంస్థితిని ప్రభావితం చేస్తాయి.

(7) వ్యవసాయ విస్తరణ, భూసార పరిరక్షణ, పశుగణాభివృద్ధి మొదలైన సేవలద్వారా పరిపాలనను నిర్వహించడం కోసం ఏర్పడిన పౌరసమూహాల కూటమి. ఇది ప్రజల పరస్పర స్వచ్ఛంద సహకారం మీద ఆధారపడి ఉంటుంది. ఈ విషయంలో అధికారులు కేవలం సమాచారాన్ని, సాంకేతిక సహాయాన్ని అందజేస్తూ ఉంటారు.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర అధ్యయనాభివృద్ధి

(Development of the Study of Public Administration)

కార్య కలాపంగా ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రము
(Public Administration as an Activity)

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం ఒక కార్య కలాపమే కాక అధ్యయన విషయం లేదా విజ్ఞానాత్మకమైన కట్టుబాటు (Intellectual discipline) కూడా. కార్య కలాపంగా ఇది సాంఘిక జీవనం అంత ప్రాచీనమైనది. కుటుంబ క్షేత్ర పరిధిలో వంశము (Clan), జాతి (Tribe) కాక రాజ్య (State) పరిధిలోకూడా ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతరమైన కార్య కలాపాల అవస్థల మధ్య ఉన్న తారతమ్యం, ఎప్పుడూ నిశ్చితంగా ఉండదు. ప్రభుత్వ రంగ నిర్వహణ, ప్రయివేటు రంగానికి అధ్యక్షుడు-నాయకుడు లేదా పాలకునితో సంబంధం కలిగి ఉంటుంది. చిన్న సంఘాల రూపంలో మనుగడ సాగించే జీవనవిధానం క్రమంగా మారుతూ ఒక ప్రత్యేకమైన రాజ్యం (State) గా రూపొందటం జరిగింది. అదే విధంగా ప్రభుత్వ పాలనకూడా స్వతంత్రమైన కార్యకలాపంగా గుర్తించడం జరిగింది.

ఈ సందర్భంలో కార్యకలాపంగా ప్రభుత్వ పాలన ఏ విధంగా పరిణామం చెందిందనే విషయాన్ని పరిశీలించడంతో మనకు పనిలేదు. దాని పరిణామ క్రమంలో ముఖ్యమైన దశలన్నీ (Stages) మనకు తెలుసు. ప్రాచీన ఈజిప్టునదీ లోయలు చైనా, ఇండియా, మెసపొటేమియా మొదలయిన దేశాలు, ఆదిమ నాగరకతకు పుట్టినిళ్ళు. అంతే కాక, అవి ప్రభుత్వ పాలన మొట్టమొదటిసారిగా ప్రత్యేక స్వరూపం దాల్చిన ప్రదేశాలు. ఆ ప్రదేశాలే తరవాత పటిష్ఠమైన రాజ్యాలు (Kingdoms), సామ్రాజ్యాలకు (Empires) నిలయాలైనాయి. నైలు (Nile) నది నుంచి నీటి సరఫరాకోసం మార్గాలను క్రమబద్ధం చేయడం ఈజిప్టుకు ప్రాణాధారమయిన రక్తనాళం (Life giving artery of Egypt) లనే ప్రాచీన కాలపు అభివృద్ధి అంతా ఆ దేశపు కేంద్రీకృత ఉద్యోగి స్వామ్య పరిపాలనా ఫలితమేనని చెప్పవలసి ఉంది. చైనా దేశం క్రీస్తుకుపూర్వం మూడో శతాబ్ది లోనే, సివిల్ ఉద్యోగాలను భర్తీ చేయడానికి పోటీ పరీక్షలు నిర్వహించే పద్ధతిని రూపొందించుకొన్నది. గ్రామీణ సమాజాల (Village communities) లోనూ, రిపబ్లిక్‌లలోనూ గంగా సింధూ నదీ లోయలలోని రాజ్యాలలోనూ చాలా కాలానికి పూర్వమే చక్కగా అభివృద్ధి చెందిన పరిపాలనా పద్ధతి ఉన్నట్లు నిదర్శనాలు కనిపిస్తున్నాయి. ప్రాచీన గ్రీకు దేశంలోని నగర రాజ్యాలు (City states) విచిత్రమయిన స్వభావం ఉన్న పాలనా పద్ధతిని సొంతంగా రూపొందించుకొన్నాయి. ప్రభుత్వ కార్యాలయాలలో భర్తీ చేయడం కోసం లాటరీ పద్ధతి అవలంబించటం, అనేక కార్య నిర్వాహక శాఖలను ఏర్పాటు చేయడం, కింది స్థాయి సివిల్ ఉద్యోగాలలో బానిసలను భర్తీ చేయడంవంటి వారి పద్ధతులు ఈ సందర్భంలో ప్రత్యేకంగా పేర్కొనదగినవి. ''రోమ్'' (Rome) దేశం పరిపాలనావ్యవస్థకు శాసన బద్ధమైన స్థాయి-స్వరూపాలను (Norms and forms) సమకూర్చింది. మధ్య యుగంనాటి భూ స్వామ్యవాదం (Fuedelism) పాలనావ్యవస్థలో అరాచకమైన వికేంద్రీకరణ పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టింది. కాని, ఫ్రాన్స్, ఇంగ్లండ్, ప్రష్యా, రష్యాలలోని ఏకరాజ పాలిత రాజ్యాలు (National monarchies) ఆ తెగిపోయిన దారపు ముక్కలను పోగు చేసి జోడించుకొన్నాయి. రాచరికపు అధికారాలను సంఘటితపరిచి విస్తృతంచేస్తూ, యుద్ధకారకమైన విధానాల పట్ల ఎక్కువ శ్రద్ధచూపడంవల్ల, రాచనగరుల (Royal house holds) ప్రతిష్ఠాపన (Establisment) పరిమాణం (Size) నిరంతరం పెరుగుతూ వచ్చింది ఫలితంగా రాజ్య వ్యవహారాలకు సంబంధించిన వ్యవస్థ పూర్తిగా మంత్రి

త్వాలు, శాఖలు, వాటి క్షేత్ర ప్రతిష్ఠాపనలు (Field establishments)గా రూపొందటం జరిగింది. సివిల్ ఉద్యోగాల భర్తీ విషయంలో ప్రధానంగా, ఆశ్రిత పక్షపాత ఆధారమే అమలులోకి వచ్చింది. విద్యార్హతలు (Qualifications), యోగ్యత (Merit) లను బట్టి సివిల్ ఉద్యోగాల భర్తీని వ్యవస్థీకరించిన మొట్టమొదటి దేశం ప్రష్యా. ఈ వ్యవస్థలో ప్రష్యా సాధించిన విజయం ఇతర దేశాలనుకూడా ఆకర్షించింది. అందువల్ల అనేక ఇతర దేశాలు ఈ పద్ధతిని అవలంబించినాయి. పారిశ్రామిక విప్లవము ప్రజాస్వామిక విధానాల అభివృద్ధి కారణంగా సంకీర్ణమైన అనేక సమస్యలు ఉత్పన్నమై పాలనమీద అధికారం సాగిస్తున్నాయి. ఫలితంగా దీని వ్యవస్థ-పద్ధతులు పూర్వంకంటె ఎక్కువ సాంకేతికాలైనాయి. అంతేకాక, దీని కార్యక్రమాల క్షేత్ర పరిధి (Field of operations) కూడా విస్తృతమయింది. రెండు ప్రపంచ యుద్ధాల వల్ల ఏర్పడిన సంక్షోభము పునర్నిర్మాణ సహాయ కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన అనేక అత్యవసర సమస్యలను సృష్టించింది. ఆ సమస్యలన్నింటినీ పాలనావ్యవస్థే ఎదుర్కోవలసి వచ్చింది. కొంత కాలవ్యవధితో తరుచుగా సంభవిస్తూ ఉన్న ఆర్థిక మాంద్యము ధరల పెరుగుదలవంటి సమస్యలకు నివారణ చర్యలు పరిపాలన ద్వారానే తీసుకోవలసి వచ్చింది. సాంఘిక న్యాయం (Social Justice), భద్రత (Security) వంటి విషయాలే కాక వ్యక్తిగతమైన విషయాలలోకూడా ఈ పాలన విధిగా జోక్యం కలుగ జేసుకోవలసిన అవసరం ఏర్పడింది. ఈ విధంగా సామాజిక జీవనానికి సంబంధించిన సమస్త నిర్వహణ విషయాల బాధ్యత పరిపాలనా శాస్త్రం మీద పడటం సంభవించింది.

మొదటి ప్రపంచ యుద్ధం వరకు పాలన (Administration) పరిధి (Scope) ప్రధానంగా జాతి (Nation) వరకే ఉండేది. క్రమేణా విమానం, వైర్‌లెస్ (Wireless), రేడియో (Radio) వంటి సాధనాలు కనిపెట్టిన తరవాత ప్రపంచదేశాల మధ్య దూరం తగ్గిపోయి, అవి పరస్పరం చాలా దగ్గరయినాయి. అయితే ఒంటరిగా ఏ దేశం కూడా తన వ్యవహారాలను సమర్థంగా నిర్వహించుకోలేని స్థితి రావడంవల్ల, అంతర్జాతీయ సహకారం అవసరమయింది. ఆ విధంగా జాతీయ పద్ధతి, పరిపాలనతోపాటు అంతర్జాతీయ పద్ధతి పాలనలోకూడా మొదట "నానా జాతి సమితి" (League of Nations) దాని తరవాత ఐక్యరాజ్య సమితి (U.N.O.), దాని అనుబంధ శాఖల ద్వారా రక్షణ అభివృద్ధి జరిగింది.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర అధ్యయనము-దాని పుట్టుక
(Rise of the Study of Public Administration)

ఒక కార్యకలాపంగా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం మానవ సమాజంలో పూర్వం నుంచే ప్రచారంలో ఉన్నప్పటికీ అభ్యసించడానికి యోగ్యమైన ఒక అధ్యయన శాఖగా రూపొందడంమాత్రం ఇటీవలనే అంటే 19 శతాబ్దిలోని చివరి సంవత్సర ప్రాంతంలో జరిగింది. కాని ఇది వాస్తవమయిన విషయం కాదు. ఒకవేళ ఇది వాస్తవం అయితే ఒక "వింత" గానే భావించవలసి ఉంటుంది. ఎందువల్లనంటే ఒక ప్రధానమైన విస్తృత కార్య కలాపం, దాని ప్రభావం పరావర్తనం (Reflection) ఏ మాత్రం లేకుండా జరిగి

ఉండదు. అయితే పరిపాలనా సంబంధమైన భావన (Administrative thought), దానికి సంబంధించిన శాఖలు ఊహామాత్రంగానే అయినా రాజ నీతిశాస్త్రం (Politics), నీతి శాస్త్రం (Ethics), న్యాయశాస్త్రం (Law) వంటి విషయాలతో వేరుచేయ లేదనే మాట మాత్రం వాస్తవము. హిందూ ఇతిహాసాలైన రామాయణ, మహాభారతాలలో రాజకీయ విషయాలతోపాటు, పాలనా సంబంధమయిన భావనకూడా చాలా విస్తృతంగా ఉంది. న్యాయశాస్త్రాలు, లేదా స్మృతులలో న్యాయ వ్యవస్థకు, పరిపాలనా వ్యవస్థకు సంబంధించిన అనేక విషయాలున్నాయి. హిందువుల రాజకీయ శాస్త్ర గ్రంథాలు అత్యధిక భాగం సిద్ధాంత ప్రాయమైన రాజ్య విషయం కాక, పాలనా సంబంధమయిన సమస్యలనే వివరిస్తాయి. దీనికి కౌటిల్యుని అర్థశాస్త్రాన్ని తార్కాణంగా పేర్కొవచ్చు. ఇంకొక చోటకూడా ఇదే విధమయిన అభివృద్ధి మనకు కనిపిస్తుంది. ప్రాచీన చైనా దేశంలో కన్ఫ్యూషియస్ (Confucious) బోధనలలో పరిపాలనా సంబంధమైన అనేక సూక్తులుండేవి. అరిస్టోటిల్ రాజనీతి శాస్త్రంలో కూడా అంతే. మధ్యయుగం చివరిదశలో మెకావల్లి రచించిన ప్రిన్స్ అనే ప్రభుత్వ పరిపాలనాకళకు సంబంధించిన ఒక గ్రంథం వెలువడింది. ఆధునిక కాలంలో రాజకీయశాస్త్ర సంబంధమైన రచనలు, ఉత్తరాలు, రాజనీతిజ్ఞుల (Statesmen) జ్ఞాపకాలు తరుచుగా పరిపాలనా విషయాలను చర్చిస్తున్నాయి. కాని పరిపాలన ప్రత్యేక అధ్యయన విషయంగా గుర్తింపు పొందలేదు. వాస్తవంగా చూస్తే "ప్రభుత్వ పరిపాలనా శాస్త్రం" అనే పదం 17 వ శతాబ్దివరకు వాడుకలోకి వచ్చినట్లు కనిపించదు. 18 వ శతాబ్ది చివరిభాగం అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో సంకలనం చేసిన "ఫెడరలిస్ట్" (Federalist)లో 72 వ సంఖ్య ఉన్న ఒక వ్యాసం ఉంది. దానిలో ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం- దాని పరిధి- అర్థాన్ని నిర్వచిస్తూ "హామిల్టన్" (Hamilton) వ్రాసినాడు. 1812 వ సంవత్సరంలో ఈ విషయానికి సంబంధించిన ఒక ప్రత్యేకమైన గ్రంథం "ప్రిన్సిపిల్స్ డి అడ్మినిస్ట్రేషన్ పబ్లిక్" (Priciples d' Administration Publice) అనే పేరుతో మొట్టమొదటి సారిగా "ఫ్రాన్స్" దేశంలో వెలువడింది. దానిని చార్లెస్ జీన్ బోనిన్ (Charles Jean Bounin) రచించినాడు. వాస్తవం ఏమిటంటే రాజనీతిశాస్త్రం, నీతిశాస్త్రం, అతి భౌతికశాస్త్రం, చరిత్ర (Politics, Ethics, Metaphysics, History etc) వంటి విషయాలలో నిరంతరం కావ్యగ్రంథాలు (Classics) వెలువడినట్లు ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలో గ్రంథాలు వెలువడలేదు. కారణమేమిటంటే మొన్నమొన్నటి వరకు ఈ శాస్త్రాన్ని ఒక స్వతంత్ర శాస్త్రవిషయంగా పేర్కొవడానికి ఇది ప్రత్యేకమైన, లేదా సాంకేతికమైన యోగ్యతతో (Merit) ఉండకపోవచ్చు. అయితే సైనికదళాలకు సంబంధించిన పాలనలో ఈ లక్షణాలు ఉండటంవల్ల, వాటిని శాస్త్రీయంగా చాలాకాలం కిందటనే అధ్యయనం చేయడం జరిగింది.

పారిశ్రామిక విప్లవం, దాని ద్వారా పాలనావ్యవస్థ ఉన్నతమైన నవీన సాంకేతిక రంగాలకు పరివ్యాప్తం కావడంవల్ల పాలనాప్రక్రియ ప్రత్యేక విషయంగా (Specialized) తయారుకావడమే కాక, చాలా సంకీర్ణమైపోయి సాధారణ ప్రజాబాహుళ్యానికి అందుబాటులో లేకుండా పోయింది. తత్ఫలితంగా వృత్తిపరమైన సివిల్ ఉద్యోగాలు (The Rise of Professional Civil Services) ఉద్భవించడం జరిగింది. సివిల్ ఉద్యోగుల పాలన

సంబంధమైన నైపుణ్యాన్ని, అనుభవాన్ని క్రమేణా పాలనస్మృతులు (Administrative codes) "మాన్యుయల్స్" (Manuals) రూపంలో క్రమబద్ధం చేయడం జరిగింది. ఇవి అనేక దశాబ్దాలవరకు పాలనను ఆచరణలో పెట్టే వారికి (Practitioners of Administration) ప్రత్యేకంగా సంబంధించినవిగా ఉండేవి. కాని, పాలనా సంబంధమైన చట్టం (Act), ప్రక్రియలు (Processes) దైనికమైన ప్రజాజీవితాన్ని అనేక విధాలుగా ప్రభావితం చేయడం వల్ల పాలనా ప్రక్రియలలోనూ, సమస్యలలోనూ ఇతరులు కూడా ఆసక్తి చూపించడం మొదలయి, ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలో సిద్ధాంత పరమైన చర్చలు, విద్యా సంబంధమైన చర్చలు పెరిగినాయి.

అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో ఈ అభివృద్ధి చాలా వరకు జరిగింది. దాని ద్వారా ఆ దేశం తన పాలన-రాజకీయ సంబంధమైన జీవనోపాధిని (Politics-Administrative Career) ఆరంభిస్తూ, ప్రభుత్వమూ - పరిపాలన సంబంధమైన ప్రక్రియలు చాలా సామాన్యమైనవని, అర్థవంతంగానూ, సాధారణ మానవునికి అందుబాటులోనూ ఉండేటట్లు వాటిని సామాన్యం చేయవచ్చునని సంపూర్ణంగా విశ్వసించింది. ప్రజాస్వామ్యానికి సంబంధించిన ఈ "జాక్సోనియన్" (Jaksonian) భావం ఈ రంగంలో 19 వ శతాబ్దిలోని 8 వ దశాబ్దం వరకు నిలిచి ఉంది. ఇది స్పాయిల్స్ పద్ధతి (Spoils system) మీద ఆధారపడి ఉన్న సివిల్ ఉద్యోగులకు పటిష్ఠమైన బడ్జెట్ లేదా ఖాతాల విధాన రాహిత్యానికి బాధ్యత వహించింది. దీని ఫలితంగా అసమర్థత (Inefficiency), లంచగొండి తనం (Graft), అవినీతి (Corruption), ప్రజాభీష్టానికి హాని కలిగిస్తూ నిరవధికంగా సాగి పోవడాన్ని నిరోధించలేక పోవడం జరిగింది. 1880 నాటి "పెడల్ టన్ చట్టం (Peddle ton act) లోని ఒక భాగంలో ప్రకటించిన విధంగా ఒక సంస్కరణోద్యమం (Reform movement) ఆరంభమయింది. దాని ద్వారా ఫెడరల్ సర్వీస్‌లో (Federal Services) యోగ్యతాపద్ధతి (Merit system) ని ప్రవేశ పెట్టడం జరిగింది. దాని వెంటనే ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని స్వతంత్రమైన విద్యావిషయంగా (Independent academic discipline) అభివృద్ధి చేయడానికి కూడా ఒక ఉద్యమం ఆరంభించడం జరిగింది. ఈ విషయాన్ని "ఉడ్‌రో విల్సన్" (Woodrow Wilson) రాజకీయశాస్త్ర సంబంధమైన త్రైమాసిక సంచికలో "పాలనాధ్యయనం" (The Study of Administration) అనే వ్యాసం ద్వారా ప్రకటించినాడు. "ప్రొఫెసర్ వాల్డో" (Prof. Waldo), "ఉడ్‌రోవిల్సన్" (Woodrow Wilson) ను ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని క్రమ శిక్షణాయుతమైన విషయంగా కనుక్కొన్న "శాస్త్రపిత" (Founding father of Public Administration as a dicipline)గా పేర్కోవడం గమనించదగింది.[14]

అమెరికా దేశంలో ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రానికి సంబంధించి "Introduction to the study of Public Administration" అనే పేరుతో "లియోనార్డ్ వైట్స్" (Leonard Whites) వ్రాసిన మొట్టమొదటి పాఠ్యగ్రంథం 1926 లో వెలువడింది "ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర సిద్ధాంతాలు" (Principles of Public Administration) అనే గ్రంథం 1927 లో "విలోబీ" (Willoughby) రచించినాడు. మార్గదర్శకులైన

14. Waldo., The Study of Public Administration, P. 20.

ఈ రెండు గ్రంథాలు, ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర సంబంధమైన పాఠ్యగ్రంథాల రచనకు, పాఠ్య బోధనకు సుమారు ఒక తరం (Generation) వరకు ఆదర్శాలై నిలిచినాయి. "ప్రొఫెసర్ వైట్స్" (Prof. Whites) రచించిన గ్రంథం అనేకసార్లు పునఃపరిశీలన జరిగి ఇప్పటివరకు వాడుకలో ఉంది. ఈ రెండు గ్రంథాలలో కూడా పాలనాశాస్త్రం పట్ల సాంకేతిక ధోరణి కనిపిస్తుంది. వారు అన్ని రకాల పాలనాపద్ధతులలోని ఉమ్మడి (Common) నైపుణ్యాలను (Techniques) తమ గ్రంథాలలో వివరించినారు. పాలనాధ్యయనానికి సంబంధించిన ప్రత్యేక రంగంలో ఉత్పన్నమయ్యే పాఠ్యవిషయా (Subject-matter)ల సమస్యలను వదలి ఆ ఉమ్మడి నైపుణ్యాలను "పోస్డ్‌కార్బ్" (POSD CORB) అనేమాటలో పొందు పరిచినారు. ఇంతేకాక అవి ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం, రాజకీయ శాస్త్రంతో సంబంధంలేని ఒక స్వతంత్రమైన శాస్త్రవిషయమని, దాని సిద్ధాంతాలు విస్తృతంగా గుర్తింపబడి వక్కాణింపబడవలెననే ప్రమేయం మీద (On the assumption) ఆధారపడి ఉన్నాయి.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రతత్త్వాల (Philosophies) వైరుధ్యాల చర్చలో పేర్కొనినటువంటి పాలనాభావనకు (Administrative thought) సంబంధించిన క్రొత్త రేకులు (Newer trends) ఈ శతాబ్దిలోని నాలుగో దశాబ్దం నుంచి, ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర గ్రంథాలలో గోచరిస్తున్నాయి. వాటిలో ఉదాహరణగా పేర్కొదగిన కొన్ని గ్రంథాలు, "హెచ్.కే. సైమన్" (H.K. Simon) వ్రాసిన "ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం (Public Administration) పాలనా ప్రవర్తన — హెచ్. కే. సైమన్ (Administrative Behaviour) (H. K. Simon), పరిపాలక రాజ్యము-ప్రభుత్వ పరిపాలనాధ్యయనము "డ్వైట్‌వాల్డో" (Administrative state and the study of Public Administration by Dwight Waldo), "పరిపాలన-సుస్థితి" పి.హెచ్.ఆపిల్.బి. (Administration and morale by P.H. Apple by) "కార్య నిర్వాహకశాఖ విధులు" "చెస్టర్ బెర్నార్డ్" (Functions of the Executive by Chester Bernard).

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలోని పాఠ్యవిషయాలు
(Courses in Public Administration)

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం, క్రమబద్ధమైన ప్రత్యేక విద్యావిషయంగా రూపొందడంతో సహజంగానే పాఠ్యవిషయాలకు, బోధనాపద్ధతులకు సంబంధించిన సమస్యలు కూడా ఉత్పన్నమయినాయి. బ్రిటన్, ద్వీపాంతర దేశాలలో (Continental countries) ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని చట్టబద్ధమైన రాజకీయశాస్త్రం అర్థశాస్త్రాల అధ్యయనాలలో ఒక భాగంగా చాలాకాలంవరకు బోధిస్తూ ఉండేవారు. పరిపూర్ణమైన పాఠ్యవిషయంగా దీని అవసరాన్ని గుర్తించడంతో వివిధ విషయాలనుంచి సంగతమైన మూలవిషయాలను సంశ్లేషణ (Synthetic) పద్ధతిలో క్రోడీకరించి దీనిని నిర్మించడం జరిగింది. బ్రిటిష్ విశ్వవిద్యాలయాలలో, ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర పాఠ్య విషయాలకు సంబంధించిన వ్యాసాలు ప్రధానంగా సరిఅయిన పరిపాలన (Administration Paper), రాజ్యాంగ చరిత్ర

(Constitutional History) ఆర్థిక పారిశ్రామికాభివృద్ధి, రాజనీతిశాస్త్రం (Politics) గణాంకశాస్త్రం (Statistics) మరికొన్ని సందర్భాలలో అకౌంటెన్సీ (Accountancy) సచివాలయ సంబంధమైన పనుల ఆచరణ (Secretarial practice) వంటి విషయాల మీద ఉండేవి. అమెరికా దేశంలోని విశ్వవిద్యాలయాలలోనూ, కళాశాలలలోనూ ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో "సరిఅయిన పరిపాలన" (Administration proper) దాని ముఖ్యమైన సాధనాలు (And its important tools) అనే విషయాన్ని సంపూర్ణమైన పాఠ్య విషయంగా తయారు చేయడానికి ప్రయత్నాలు జరిగినాయి.

ఇటువంటి పాఠ్యవిషయాలలో సాధారణంగా వ్యవస్థ (Organization), నిర్వహణ (Management), ఉద్యోగి బృందపాలన (Personnel Administration) విత్తపాలన (Financial Administration), ఆడిటింగ్ (Auditing), గణాంకాలు (Statistics), అకౌంటెన్సీ (Accountancy) వంటి అంశాలమీద వ్యాసాలు ఉంటాయి. దీని అభిప్రాయమేమిటంటే పాలనాశాస్త్రం స్వతంత్రమైన సంపూర్ణ పాఠ్యవిషయంగా బోధించడానికి వీలుందని లేదా బోధించబడవలెనని నిరూపించడం.

ఈ రెండురకాలైన పాఠ్యవిషయాల యోగ్యతలకు సంబంధించిన సుదీర్ఘమైన వైరుధ్యాన్ని "బ్రిటిష్ ఇన్‌స్టిట్యూట్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్" వారి జర్నల్ (The Journal of British Institute of Public Administration)లో చర్చించడం జరిగింది. ఆ చర్చసందర్భంలో ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో "పోస్డ్‌కార్బ్" అంశాలు, సాధన (Tool subjects) విషయాల మీద వ్యాసాలు సంపూర్ణ పాఠ్యవిషయాలు కావడం సాధ్యమైనప్పుడు, వాటి ప్రయోజనం అనుమానాస్పదమేనని అన్నారు. అటువంటి కోర్స్ (Course) బోడిగా (Bald), సంక్షేపం (Abstract)గా, యాంత్రికం (Mechanical) గా ఉంటుంది. ఫలవంతంగా ఉండటానికి పాలనాశాస్త్రాన్ని చరిత్ర, రాజనీతిశాస్త్రం, అర్థశాస్త్రం, సామాజిక శాస్త్రంవంటి సంగతమైన విషయాలద్వారా అధ్యయనం చేయవలసి ఉంటుంది. ఎందువల్లనంటే అవి పరస్పరం శక్తిమంతంగా వెలుగొందటానికి అవకాశం ఉంటుంది. ఇటువంటి పాఠ్యవిషయాన్ని పరిజ్ఞానంతోనూ, జాగ్రత్తతోనూ ఏకీకృత పద్ధతిలో (Integrated manner) బోధించడం సాధ్యమవుతుంది. ఎందువల్లనంటే విద్యార్థి కేవలం వివిధ విషయాలనుంచి సేకరించుకొన్న చిట్కాలు (Tit-bits) తోనే తృప్తిపడక పాలనాశాస్త్రంలో పరిపూర్ణ అంతర్‌దృష్టి పొందగలుగుతాడు. కోర్స్ (Course), విషయం (Subject) వీటి మధ్య కూడా భేదం ఉండవలెనని సూచించడం జరిగింది. ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం ఒక స్వతంత్రమైన విషయ సంగ్రహంగల శాస్త్రంగా అంగీకారం పొందింది. కాని, దానిలో ఉండే పాఠ్యవిషయాలు అంతవరకే పరిమితం కానవసరం లేదు. తదితర శాస్త్ర విషయాలతో కూడా సత్సంబంధాలతో ఉండవలసి ఉంటుంది.

ఈ విధమైన రెండో దృక్పథం మొదటి దృక్పథాన్ని తోసి పుచ్చింది. నేడు ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం అమెరికా దేశంలో కూడా సంశ్లేషణం (Synthetic) గానూ, మిశ్రమం (Composite) గానూ ఉన్నట్లు భావిస్తూ ఉన్నారు. ఉదాహరణకు హార్‌వార్డ్ విశ్వవిద్యాలయంలో ఈ శాస్త్రవిషయాన్ని రాజకీయశాస్త్రంలోని విస్తృతాంశంగా బోధిస్తూ ఉండటం గమనించదగింది. కొన్ని విశ్వవిద్యాలయాలు ప్రత్యేకమైన కోర్స్‌లను అభివృద్ధి

పరిచినాయి. అవి ప్రత్యేకమైన కొన్ని ప్రభుత్వ కార్యక్రమాలు అంటే, స్థానిక ప్రభుత్వపాలన (Local Goverment-Administration), వ్యవసాయసంబంధమైన పాలన (Agricultural administration), పోలీస్‌శాఖ పాలన (Police administration) వంటి వాటితో వ్యవహరిస్తున్నాయన్నమాట.

బోధనా పద్ధతులు, అధ్యయనము (Methods of Teaching and Study)

కోర్స్‌లతోపాటు బోధనాపద్ధతులు-వాటి అధ్యయనానికి సంబంధించిన సమస్యల పట్ల కూడా శ్రద్ధచూపవలసి ఉంది. ఆదిలో సాధారణ ఉపన్యాస పద్ధతిలోనూ అనుబంధంగా కొన్ని సంక్షిప్తబోధనలు-సెమినార్‌లు (Tutorials and Siminars) ద్వారానూ బోధన జరుగుతూ ఉండేది. క్రమేణ ఈ పద్ధతికి అనుబంధంగా వాస్తవమైన ప్రయోగాత్మక అధ్యయన పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టవలెనని గుర్తించడం జరిగింది. అదేవిధంగా చాలాచోట్ల ఏదో ఒకరకమైన ప్రయోగాత్మక శిక్షణ పద్ధతులను రూపొందించినారు. ఈ పద్ధతిలో శాస్త్రాధ్యయనం చేసే విద్యార్థులను ఏవో కొన్ని ప్రభుత్వ కార్యాలయాలకు పంపి, అక్కడి అధికారుల మార్గ దర్శకత్వంలోనో లేదా వారి సొంత అధ్యాపకుల పర్యవేక్షణ లోనో ప్రభుత్వ వ్యవహారాల నిర్వహణ పద్ధతులను పరిశీలించే అవకాశం కల్పించడం ఒక అంశంగా ఉండేది. నేడు పరిస్థితిని ప్రత్యక్షంగా అధ్యయనం చేసే పద్ధతి (Case study method) చాలా ప్రయోజనకరమైన విధానంగా భావించి అనుసరిస్తున్నారు. ఈ పద్ధతిలో కొన్ని సాదృశ్య విషయాలను తీసుకొని, వాటిని అధ్యయనం చేసి వాటి ఆధారంగా ఒక "నోట్" (Note) తయారు చేసి దానిమీద తమ అభిప్రాయాన్ని వ్యక్తం చేయవలసిందిగా ఆదేశిస్తారు. ఆ విధంగా విద్యార్థులు తయారుచేసిన "నోట్స్" అభిప్రాయాలను, వాస్తవ పరిస్థితుల దృష్ట్యా వ్రాసిన విషయాలతో సరిచూస్తారు. తాము తీసుకున్న "కోర్స్" విద్యార్థులు సూచించిన ప్రత్యామ్నాయ విషయాల కంటె మంచిదా ? చెడ్డదా ? అనే విషయ వివరణ కోసం చర్చ జరుపుతారు.

భారతదేశంలో జరిగిన అభివృద్ధి (Developments in India)

భారతదేశంలో బహుస్వల్పంగా బోధించబడే పాలనాశాస్త్రవిషయం రాజకీయ శాస్త్రం చరిత్ర లేదా అర్థశాస్త్ర విషయాలలో ఒక భాగంగా ఉంది. భారతదేశంలోని అనేక విశ్వవిద్యాలయాలలో నేటివరకుకూడా ఇదే పరిస్థితి గోచరిస్తుంది. వర్తమాన శతాబ్దిలోని నాలుగు దశాబ్దాలవరకుకూడా పరిపాలనాశాస్త్రానికి సంబంధించిన స్వతంత్రమైన "కోర్స్" (Course) ఆరంభంకాలేదు. ఈ వాక్యాలు వ్రాస్తున్న గ్రంథకర్తను అలహాబాద్ విశ్వవిద్యాలయంవారు 1941 వ సంవత్సరంలో స్థానిక ప్రభుత్వపరిపాలనా విషయంలో పోస్ట్‌గ్రాడ్యుయేట్ డిప్లమాకోర్స్ (Post graduate diploma course)ను ఆరంభించి నిర్వహించ వలసిందిగా ఆహ్వానించినారు. ఇది స్థానిక ప్రభుత్వంలోని ఉన్నతాధికారులకు, ప్రభుత్వం నిర్వహించే ఒక శిక్షణ కార్యక్రమం (Training programme)గా ప్రాతినిధ్యం వహించింది. దీనినే రెండు సంవత్సరాల తరవాత లక్నో విశ్వవిద్యాలయంలో ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రంలో డిప్లమాకోర్స్ (Diploma Course in Public Administration) గా

అనుసరించడం జరిగింది. 1949 వ సంవత్సరంలో ఈ గ్రంథకర్తను నాగపూర్ విశ్వవిద్యాలయం వారు ఆహ్వానించి, స్థానిక ప్రభుత్వ విషయంలో డిప్లమా కోర్స్‌ను ఆరంభించమని కోరినారు. 1950 లో ఈ గ్రంథకర్త సలహానుసరించి ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం స్థానిక స్వపరిపాలనా శాస్త్రాలకు ఒక ప్రత్యేకమైన శాఖను ఎం. ఎ. డిగ్రీ వరకు అధ్యయనం సాగించే విధంగా ఏర్పాటుచేయడం కూడా జరిగింది. భారత దేశములో ఈ శాస్త్రానికి సంబంధించి అదే మొట్టమొదట్టి పోస్టు గ్రాడ్యుయేట్ కోర్స్‌గా రూపొంది నేటివరకు నిలిచి ఉంది.

ఈ శాస్త్రాధ్యయనంలో ఈ గ్రంథకర్త పొందుపరిచిన విషయాలు సంశ్లేషణ స్వరూపానికి (Synthetic pattern) చెందినవి. వాటిలో రాజకీయ శాస్త్రము, ప్రభుత్వ పాలనా సిద్ధాంతము, తులనాత్మక పాలక(Comparative Administration)ఉద్యోగి బృందపాలన (Personnel Administration),విత్తపాలన (Financial Adminiatration), ఆర్థిక సాంఘిక పాలన (Economic and Social Administrarion) స్థానిక స్వపరిపాలన (Local Administration), గ్రామాభివృద్ధి సంక్షేమ కార్యక్రమ పాలన (Administration of the Programmes of Rural Development and Welfare), ప్రజారోగ్యము (Public Health) మొదలైనవి. వాటిమీద వ్యాసాల ఆధారంగా ఈ కోర్స్‌ను నిర్మించడం జరిగింది. ఈ సందర్భంలో చాలవరకు ప్రతికూలత తలెత్తింది. సంస్కర్తలు (Purists) ఒక్కొక్క శాఖకు ఒక్కొక్క పత్రం (Paper) పరిమితమై ఉండవలెనని అంటే సరిఅయిన పరిపాలన (Administration propcr)లో ప్రణాళికా రచన (Planning) కు ఒక పత్రము, వ్యవస్థీకరణ (Organization) కు ఒక పత్రము, సమన్వయము గణాంకాలు (Statistics) మొదలైనవాటికి ప్రత్యేకమైన పత్రాలు (Papers) ఉండవలెనని ఆశించినారు. అంతిమంగా వారు ఈ మిశ్రమ విషయాల సంకరమైన పథకాన్ని (Scoffed at the scheme as being a 'hotch-potch' of a Medly subjects) ఏవగించుకొన్నారు. కాని ఏది ఏమైనప్పటికీ దానిని ఆధునికతత్వం ఆచరణతో మిశ్రమంచేసి సానుభూతి ప్రకటించిచారు.

భారతదేశంలో 1954 మార్చినెలలో "ఇండియన్ ఇన్‌స్టిట్యూట్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్"(Indian Institute of Public Administration) అనే సంస్థ స్థాపనమే ఇంకో ముఖ్యమైన అభివృద్ధి. మౌలికంగా ఈ సంస్థ పరిపాలనా విషయాల పరిశోధనకోసం, వాటి సమాచారాల విడుదల కోసం ఒక కేంద్రంగా స్థాపించడం జరిగింది. 1955 లో ఈ కేంద్రం ఒక ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర పాఠశాలను కూడా ఆరంభించింది. ఈ పాఠశాలలో ప్రవేశపెట్టిన కోర్స్ (Courses) రెండు రకాలు జూనియర్, సీనియర్. జూనియర్ కోర్స్ కాలపరిమితి ఒక సంవత్సరము. దీనిలో రాజ నీతిశాస్త్రం (Political science),ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం (Public Administration), సామాజిక శాస్త్రం (Sociology), అర్థశాస్త్రం (Economics) మొదలైనవి బోధనాంశాలుగా ఉంటాయి. ఈ పాఠాలన్నింటినీ సంఘటితం చేయడానికి "సెమినార్"ల విధానంద్వారా ప్రయత్నించడం జరుగుతుంది. జూనియర్ కోర్స్‌లో ఉత్తీర్ణులైన ప్రభుత్వోద్యోగులను సీనియర్ కోర్స్‌లో చేర్చుకొంటారు. వారు ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రానికి సంబంధించిన ప్రత్యేక శాఖల సాంకేతిక విషయాలను అధ్యయనం చేస్తారు. ఉదాహరణకు వ్యవస్థీకరణ నిర్వహణ పని

(O. M. Work). ఈ సంస్థ ఇవేకాక ఇతర అనేక స్వల్పకాలిక తరగతులను, విశ్వవిద్యాలయ ఆధ్యాపకులకు తదితరులకు ఈ శాస్త్రంలో శిక్షణ ఇవ్వడంకోసం నడుపుతుంది. ఈ సంస్థ "ఇండియన్ జర్నల్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్" (Indian Journal of Public Administration) అనే పత్రికను ప్రచురిస్తుంది. దానిలో పాలనాశాస్త్రానికి సంబంధించిన ఉన్నత స్థాయి వ్యాసాలు ప్రచురితంకావటమే కాక, వివిధ రాష్ట్రాలలోని పాలనాభివృద్ధికి సంబంధించిన ప్రభుత్వ నివేదికలు కూడా ప్రచురిస్తాయి. ఈ సంస్థ ఈ శాస్త్రానికి సంబంధించిన బోధన సామగ్రిని కూడా సిద్ధంచేసి ప్రచురించే బాధ్యతను చేపట్టింది. ఈ మధ్యనే "భారత ప్రభుత్వయంత్రాంగం" (Machniery of Government of India) అనే గ్రంథం ప్రచురితమయింది. దీనిలో భారత ప్రభుత్వములోని వివిధ మంత్రిత్వ శాఖల వ్యవస్థీకరణ, విధులు, పాలనాశాస్త్రంలోని విత్తపాలన - ఉద్యోగి బృందపాలన వంటి కొన్ని ప్రాథమిక ప్రక్రియల వివరణ ఉంది.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలో డిప్లమా కోర్సులను పాట్నా, మద్రాస్, ఉస్మానియా విశ్వవిద్యాలయాలు కూడా నడుపుతున్నాయి. రాజస్థాన్ విశ్వవిద్యాలయంలో ఆర్థిక శాస్త్రము ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంతో సంపూర్ణంగా ఎం. ఏ. డిగ్రీ కోర్సు నడుస్తూఉంది. ఢిల్లీ స్కూల్ ఆఫ్ ఎకనామిక్స్ (Delhi School of Economics) బిజినెస్ అడ్మినిస్ట్రేషన్ (Business Administration) లో ఒక "కోర్సు"ను నిర్వహిస్తూ ఉదిం. బొంబాయి సైదెన్ హామ్ కాలేజ్ ఆఫ్ ఎకనామిక్స్ కామర్స్(Syden Ham College of Economics and Commerce,Bombay)లో ప్రభుత్వపాలనాశాస్త్రంలోనూ, వాణిజ్య పాలనాశాస్త్రం (Public and Business Administration) లోనూ, ఒక డిప్లమా కోర్సు నడుస్తూ ఉంది. ఈ మధ్యనే హైదరాబాద్ దక్కన్‌లో పరిపాలనా సిబ్బంది కళాశాల (Administrative Staff College) ఆరంభించబడింది. ఈ కళాశాల, ఇంగ్లండ్‌లో వాణిజ్య పాలనలో ఉన్నత విద్య-పరిశోధనావకాశాలు కలిగించడానికి ఏర్పాట్లు చేసిన హెన్లీ-ఆన్-టేన్ (Henley on - Taine) స్టాఫ్ కాలేజ్ పద్ధతిలో నడపబడుతూ ఉంది. లక్నో విశ్వవిద్యాలయంలో ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రానికి ప్రత్యేకమైన శాఖలేదు. అందువల్ల అది ఈ శాస్త్రంలో ఎం. ఏ. డిగ్రీ కోర్సును నిర్వహించడంలేదు.

ఈ విధంగా భారతదేశంలో పరిపాలనాధ్యయన భవిష్యత్తు ఎంతో ఆశాజనకంగానే ఉంది. ఈ విషయంలో చాలావరకు కృషి జరిగింది. మునుముందు దీని ప్రగతి అభివృద్ధి దాయకంగా ఉంటుందని చెప్పడంలో అనుమానమేమాత్రం లేదు. ఇండియా వంటి అభివృద్ధి చెందుతున్న సంక్షేమ రాజ్యాలలో ఈ శాస్త్రాధ్యయన విషయాన్ని సుస్థిరం చేయడం చాలా ముఖ్యమయింది, దేశాభ్యున్నతికి దక్షతకు గట్టి అవరోధాలు కలుగనంతవరకు ముఖ్యమయిన ఈ విషయాన్ని నిర్లక్ష్యం చేయరాదు.

2

ప్రభుత్వ పాలన స్వభావము, పరిమితి, ప్రాముఖ్యము

(THE NATURE, SCOPE AND IMPORTANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION)

ప్రభుత్వపాలన అనేది పాలన అనే వర్గంలోని ఒక భాగము. అందువల్ల ''ప్రభుత్వ పాలన'' అనే విషయాన్ని అర్థంచేసుకోవడంకోసం మొదట "పాలన'' (Administration) అంటే ఏమిటో తెలుసుకోవలసి ఉంటుంది.

పాలన

(Administration)

పాలన అనేదాని నాలుగు అర్థాలు (Four meanings of the Term)

సాధారణ పరిభాష (Parlance)లో ''పాలన'' అనేమాటకు దానిని ఉపయోగించే ఆ సందర్భాన్ని బట్టి నాలుగు వేరువేరు అర్థాలు గోచరిస్తాయి.

1. ఇది ''కాబినెట్'' (Cabinet) అనే మాటకు పర్యాయపదము (Synonym); లేదా వ్యవహారాల ఉన్నతాధికారాన్ని చేపట్టిన వ్యక్తులతోకూడుకొన్న ఒకానొక సంఘము. ఉదాహరణకు మొట్టమొదటి నెహ్రూపాలనలో (Nehru Administration దేశంలోని పెద్దరాజకీయపక్షాలకూ నాయకులందరికీ స్థానం ఉండేది. 2. అభ్యసనకు సంబంధించిన ఒకానొక విభాగము పేరు; లేదా విజ్ఞానసంబంధమైన శిక్షణ (Intellectual disipline). ఉదాహరణకు ప్రభుత్వపాలనాశాస్త్రాన్ని సాంఘిక శాస్త్రాలతో ఒకటిగా చెప్పడం. 3. ప్రభుత్వ విధానాన్ని లేదా విధానాలను అమలుజరపడం కోసం; లేదా కొన్ని సేవలు, కొన్ని వస్తువులు (Some services and goods) ఉత్పత్తి చేయడంకోసం చేపట్టిన కార్యకలాపాల మొత్తము. ఉదాహరణకు భారతపరిపాలన (Indian Administration), రైల్వేపాలన (Railway Administration), విద్యా విషయకపరిపాలన (Educational Administration) మొదలైనవి. 4. నిర్వహణ కళ (The art of management) ఉదాహరణకు ఫలానావ్యక్తికి పాలనాదక్షత, లేదా యోగ్యతలేదు అని చెప్పడంవంటిది.

ఈ నాలుగు అర్థాలు పరస్పరం విభిన్నంగా ఉన్నాయి. అందువల్ల వీటన్నింటిని కలిపి ''పాలన'' అనేమాటకు ఒకేఒక నిర్వచనంగా చెప్పడం సాధ్యంకాకుండా ఉంది.

అభిన్న, నిర్వహణ దృక్పథాలు
(The Integral and Managerial Views of Administration)

పైన వివరించిన నాలుగు అర్థాలలో మొదటిదానిని అప్రధానమని మనము ప్రస్తుతము వదిలివేస్తే, ఇంకా మూడు అర్థాలు మిగిలి ఉంటాయి. వీటి సారాంశాలతో మనము పరస్పరం ఏకీభవించనంతవరకు పాలన ఒక అధ్యయన విషయం లేదా అభ్యసన విభాగము (రెండో అర్థం); విషయాన్ని (Subject matter) లేదా అధ్యయన విషయాన్ని (Content of the Study) ఏర్పరిచే (Constitute) ఒక కార్యకలాపము (3-4వ అర్థాలు) అని తేలుతుంది. పరిపాలన ఏ విధమైన కార్యకలాపాలతో కూడుకొని ఉంటుందో పరిశీలిస్తే మనము ఒక వివాదాన్ని ఎదుర్కోవలసి వస్తుంది. కొందరి అభిప్రాయం ప్రకారం పరిపాలన నిర్ణీతమైన లక్ష్యసాధన దృక్పథంలో చేపట్టిన కార్యకలాపాల మొత్తము లేదా వృత్తిసంబంధమైన (Mannual), గుమాస్తాల (Clerical), సాంకేతిక (Technical), నిర్వహణ (Managerical) విషయాలకు సంబంధించిన కార్యకలాపాల సమ్మిశ్రితాల (Complex) మొత్తము అంటే నిర్ణీతమయిన క్షేత్రంలో విధానాన్ని, లేదా విధానాలను అమలుజరపడం అని చెప్పబడుతూ ఉంది. కాని మరికొందరి అభిప్రాయం ప్రకారం, పరిపాలన నిర్ణీత ప్రయోజనాన్ని సాధించడంకోసం చేపట్టిన కార్యకలాపాల మొత్తం కాదని, కేవలం ఆ కార్యకలాపాలలో నిర్వహణకు సంబంధించిన ఒకభాగం మాత్రమేనని, అయితే ఇది సమన్వయ ప్రయత్నంలో (Co-ordinated endeavour) ఒక భాగంగా మిగతా కార్యకలాపాలను సమైక్యపరిచి నియంత్రణ సల్పుతుందని పేర్కొనడం జరిగింది. పాలనకు సంబంధించిన ఈ అర్థచ్ఛాయకు (Shade of meaning) ''పరిపాలకుడు''(Administrator) అనే మాటలో ప్రతిష్ఠాపన జరిగింది. విధులనిర్వహణ బాధ్యతను నిర్వర్తించే వాడు పరిపాలకుడు. అంతేకాని పరిచారకుని లేదా, గుమాస్తాను ''పాలకుడు'' (Administrator) అని పిలవడం జరగదు.

పాలనాస్వభావానికి (Nature of Administration) సంబంధించి పైన పేర్కొన్న ఈ రెండు విభిన్న దృక్పథాలలో ఒకదానిని అభిన్నదృక్పథంగానూ (Integral view), రెండో దానిని నిర్వహణ దృక్పథంగానూ చెప్పుకోవచ్చు. ఈ రెంటిమధ్యనున్న వ్యత్యాసాన్ని ప్రాథమికమైనదిగా చెప్పవచ్చు. పాలనా సంబంధమైన అభిన్నదృక్పథాన్ని వివిధ సామూహిక ప్రయోజనాలను సాధించే కార్యకలాపాల మొత్తం (Sum total of activities) గా స్వీకరిస్తే, ఈ వ్యవస్థ (Enterprise) లోని ఉద్యోగివర్గంలో చిన్న సేవకుని (Errand boy) నుంచి మేనేజర్ వరకు అందరికీ పరిపాలనతో సంబంధమున్నట్లు భావించడమేకాక, పరిపాలనలో కూడా విషయాన్ని పురస్కరించుకొని ఒకరంగానికి మరొక రంగానికీ అంటే ప్రజారోగ్యం విద్యవంటి వాటిమధ్య భిన్నత్వం గోచరిస్తుంది. ఒకవేళ నిర్వహణదృక్పథాన్ని ఒప్పుకొంటే నిర్వహణవిధులతో సంబంధమున్న ఉన్నతపర్యవేక్షక ఉద్యోగిబృందం మాత్రమే పరిపాలనలో నిమగ్నమై ఉన్నట్లు భావిస్తారు. పరిపాలన అంటే, నిర్వహణనైపుణ్యముఅనిఅర్థము (Management technique). అంటే, ప్రణాళికారచన (Planning), వ్యవస్థీకరణ (Organisation), సమన్వయము (Co-ordination)

నిర్దేశము (Direction), విత్తనియంత్రణ (Financial control) మొదలైనవి. ఇవన్నీ సమష్టి సహకార ప్రయత్నంలోని అంతర్భాగాలే. ఇవి క్షేత్ర విషయాలలో (Subject matter fields) భిన్నంగా ఉండవు అనిపిస్తుంది.

వ్యత్యాస వివరణ (The difference illustrated)

పైన పేర్కొన్న రెండు దృక్పథాల మధ్య ఉన్న వ్యత్యాసాన్ని నిర్దిష్టమైన ఉదాహరణల ద్వారా విశదీకరించవచ్చు. ఉదాహరణకు ఒక బట్టల మిల్లును తీసుకొందాము. దానిలో వివిధ విధులను నిర్వర్తించడానికి అనేక మంది ఉద్యోగులను నియమించడం జరుగుతుంది. విధానాలను రూపొందించడానికి డైరెక్టర్ల బోర్డ్ (Board of Directors) ఉంటుంది. ఆ విధానాల నిర్దేశము (Direction), సమన్వయము (Co-ordination), ఆచరణ (Execution) వంటి బాధ్యతలను నిర్వర్తించడానికి మేనేజర్ ఉంటాడు. వివిధ శాఖలలో ప్రతిశాఖకు ఒక్కొక్క శాఖాధ్యక్షుడు ఉంటాడు. అతడు ముఖ్యమైన కార్యకలాపాల పర్యవేక్షణ (Supervision), నియంత్రణ (Control) జరుపుతూ ఉంటాడు. పర్యవేక్షకులు, ఫోర్‌మన్‌లు, గుమాస్తాలు దారంతీయడం (Spinning) నేయడం (Weaving) వంటి అనేక ఇతర పనులు చేసే కార్మికులు, వార్తావాహకులు (Messengers), పరిచారకులు (Peons), కాపలాదారులు (Watchmen), ద్వారపాలకులు (Gatekeepers) మొదలైన వారందరూ నిర్వహించే పనులన్నీ కలిసినప్పుడు అది ఆ రంగానికి (Enterprise) సంబంధించిన "పరిపాలన" అనిపించుకొంటుందా ? లేదా, ఎవరో కొద్దిమంది నిర్వహించే పనులద్వారానా ? ఒకవేళ మనము అభిన్న దృక్పథాన్ని ఒప్పుకొంటే, వారిలో ప్రతి ఒక్కరి పనిని పాలనలో భాగంగా గుర్తించి గౌరవించవలసి ఉంటుంది. ఒకవేళ పాలనా సంబంధమైన నిర్వహణ దృక్పథంతో విషయ పరిశీలన చేస్తే కేవలం మేనేజర్, శాఖాధ్యక్షులు, ఫోర్‌మన్‌లు, పర్యవేక్షకులు నిర్వర్తించే పనులు మాత్రమే "పాలన" అవుతుంది. మిగతా వర్గాలుచేసే పనులను పరిగణించరు. హెన్రీ ఫేయల్ (Henri Fayol) అభిప్రాయం ప్రకారం ఎంత చిన్న ఉద్యోగి అయినాసరే అతని విధులలో ఒక భాగంగా ఈ "పరిపాలన" వివిధ మార్గాలలో (Measures) ప్రవేశిస్తుంది. ఒక పెద్ద పారిశ్రామిక వ్యవస్థలో కార్మికుడు నూరు (100) గంటలు పనిచేసిన వాటిలోని కొన్ని సమస్యలను మాత్రమే పరిపాలనకు సంబంధించినవిగా గ్రహిస్తారు. ఇతర అనేక విషయాలను అంటే, వేతనాలకు సంబంధించిన చర్చలు లేదా పనిచేయవలసిన గంటలు లేదా పనికి సంబంధించిన ఏర్పాట్లు రోగులకోసం ఏర్పాటు చేసిన నిధులు సంఘాలు మొదలైన సమస్యలను ఫోర్‌మన్‌లకు అప్పగిస్తారు. ఫోర్‌మన్ ఈ సమస్యలకు సంబంధించిన కార్మికుల అభిప్రాయాలను సేకరించి అధికారులకు పంపుతాడు. అధికారుల నుంచి వచ్చే ఆదేశాలను అందుకోవడం, ఆ ప్రకారం పనులను నిర్వహింప జేయడం, ఆయా విషయాలలో తన పరిశీలనా ఫలితాలను, సలహాలను పంపుకోవడం వంటి పనులను నిర్వహిస్తాడు. పాలనకు ఎక్కువ కాలాన్ని కేటాయిస్తాడు. పారిశ్రామిక అధికారపరంపరలో పాలనా సమస్యలు తీసుకొనే కాలపరిమితి, ఉద్యోగుల స్థాయిని బట్టి పెరుగుతూ ఉంటుంది."

వివిధ విధులను నిర్వర్తించే ఉద్యోగుల విధులలో ఎంత శాతం పాలన ఇమిడి ఉన్నదో చూపడానికి హెన్రీ ఫేయల్ కింద ఒక పట్టికను రూపొందించినాడు.[1]

సిబ్బంది (Staff)	పాలన (Administration)	ఇతర నిర్వహణ కార్యకలాపాలు (Other managerial activities)	సాంకేతికమైన పనులు లేదా దక్షతలు (Technical work of abilities)
కార్మికుడు (Work man)	5%	10%	85%
ఫోర్‌మన్ (Foreman)	15%	25%	60%
షాపు మేనేజర్ (Shop Manager)	25%	30%	45%
శాఖాధ్యక్షుడు (Departmental head)	35%	35%	30%
ప్లాంట్ మేనేజర్ (Plant Manager)	40%	45 %	15%
జనరల్ మేనేజర్ (General Manager)	50%	30%	10%

పైన పేర్కొన్న ఇరువర్గాల పనుల మధ్య ఉన్న అంతరానికి (Distiction) నిర్వహణ (Managerial), క్రియకు (Operation) మధ్య ఉన్న వ్యత్యాసానికి (Difference), దీనినే సాధారణ పరిభాషలో చెబితే పనులు చేయించడానికి లేదా పనులు చేయడానికి మధ్యఉన్న వ్యత్యాసానికి సంబంధమున్నది. నిర్వహణ సిద్ధాంతం (Managerial theory) ప్రకారం కేవలం కార్యనిర్వహణ లేదా పర్యవేక్షణ (Managerial or supervisory)ను మాత్రమే "పాలన" అంటారు. కాని క్రియ (Operation)లను కాదు. దీని దృష్ట్యా మరో విధంగా చెబితే, పని చేయడం కాక పని చేయించడం పాలన పరిపాలకుడు ఒక నిర్వాహకుడుగా పనులు నిర్దేశిస్తూ వాటిని అజమాయిషీ చేస్తూ ఇతరులతో పనులు చేయిస్తాడు.

పరిపాలన నిర్వచనాలు (Difinitions of Administration)

పైన చూపించిన దృక్పథంలోని ప్రాథమికమైన వ్యత్యాస ధోరణి పాలనా

1. Henri Fayol., General and Industrial Management. Tr. Bye. Stasrs.

సంబంధమైన వివిధ రచయితల నిర్వచనాలలో ప్రతిబింబించింది. కొన్ని ఉదాహరణల ద్వారా ఈ విషయం వివరించవచ్చు.

సైమన్, స్మిత్ బర్గ్ (Simon, Simth, Bourg), థాంప్సన్ (Thompson) ప్రకారం "విశాలమైన అర్థంలో పరిపాలనను నిర్వచిస్తే, సామూహిక లక్ష్యసాధన కోసం పరస్పర సహకారంతో గణాలు నిర్వహించే కార్యక్రమాలు" అని చెప్పవచ్చు.[2]

నీగ్రో (Nigro):-

"ప్రజల కోసం నిర్వహించే మౌలిక సేవ (Basic Service) అంటే, పోలీస్-రక్షణ (Police & Protection), పబ్లిక్ వర్క్స్ (Pnblic works), విద్య (Education), వినోదము (Recreation), పరిశుభ్రత (Sanitation), సాంఘిక భద్రత (Social securty), వ్యవసాయపరిశోధన (Agricultural research), జాతీయరక్షణ (National defence) మొదలైన వాటి నిర్వహణలే పరిపాలనలోని ప్రధానమైన అంతర్భాగాలని చెప్పవచ్చు."[3]

ఫిఫ్నర్ (Pfiffner):-

"ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలను అంటే, ప్రజారోగ్య శాఖలో ఎక్స్‌రే యంత్రాన్ని నడపడం లేదా, ప్రభుత్వ టంకశాలలో (Mint) నాణేలను ముద్రించడం వంటిపనులు ఏవైనాసరే-వాటిని నెరవేర్చేదే ప్రభుత్వ పరిపాలన"[4]

జడ్. ఏ. వీగ్ (Z.A. Vieg) :-

"సాధారణమైన మాటలలో చెప్పవలెనంటే ఒక లక్ష్య సాధనకోసం సమష్టిగా చేసే ఏ సాధారణ ప్రవృత్తియైనా "పాలన" అని చెప్పవచ్చు"[5]

మార్షల్ ఇ. డిమాక్ (Marshall E. Dimock):-

ప్రభుత్వము అంటే 'ఏమిటి?' "ఏ విధంగా" పనిచేస్తుంది అనే విషయాలకు సంబంధించిందే పరిపాలన. దీనిలో "ఏమిటి" అనేది విషయానికి అంటే పరిపాలకుని విధుల నిర్వహణకు అవసరమయ్యే సాంకేతిక పరిజ్ఞానానికి సంబంధించింది. "ఏ విధంగా" అనేది, కార్యక్రమాలను విజయవంతంగా నిర్వహించడానికి అవసరమయ్యే సూత్రాలు నిర్వహణ పద్ధతులకు సంబంధించింది. అత్యవసరమైన ఈ రెండింటి సంశ్లేషణమే (Synthesis) "పాలన', అనిపించుకొంటుంది."[6]

పైన ఉదాహరించిన నిర్వచనాల స్వభావం లక్ష్యసాధనకోసం చేపట్టే సమష్టి వ్యవహారమని చెప్పే పరిపాలనలోని అభిన్న దృక్పథాన్ని (Inregral view) సూచిస్తున్నట్లు స్పష్టమవుతుంది. అయితే దీనికి వ్యతిరేకంగా కింద సూచించిన నిర్వచనాలు,

2. Simon and others, Public Administration, P. 1.
3. Nigro., public Administration : Readings and Documents. P. 2.
4. J. M. Pfiffner., public Administration, P. 4.
5. Public Administration edited by F. M. Marx, P.3.
6. Dimock., American political Science Review. Vol. XXXI, P.P. 31. 32.

నిర్వహణ దృక్పథం (Managerai view) వైపు మొగ్గు చూపుతున్నాయి.

లూథర్ గలిక్ (Luther Gullick) :-

నిర్వచించిన లక్ష్యాల సాధనకోసం పనులను జరిపించేటట్లు చూసేదే పరిపాలన."[7]

"మానవులు-భౌతిక సంపదలను వినియోగించి, ఒక ప్రయోజనాన్ని సాధించే వ్యవస్థనే "పాలన" అని చెప్పవచ్చు. ఇది నిర్వాహకుల ప్రత్యేకత. ఒక ఇంజనీర్ భవన నిర్మాణ విషయంలోనూ, డాక్టర్ రోగుల వ్యాధి లక్షణాలను కనుగొనే విషయంలోనూ ప్రత్యేక నైపుణ్యాన్ని కలిగి ఉన్నట్లే, వీరు మానవులను-భౌతిక సంపదలను (Men and Materials) వినియోగించడంలోనూ వ్యవస్థీకరించడంలోనూ ప్రత్యేక నైపుణ్యంతో ఉంటారు."[8]

వివిధ సహకార గణాలను (Co-operating groups) పోలి ఉన్న ఇతర అనేక పద్ధతుల విషయంలో కూడా ఈ "పాలన" అనే శబ్దం పరిమితిమైన అర్థంలో (Narrower sense) వాడబడుతుంది. అంతేకాని, ఏ ప్రతేక్యమైన లక్ష్యసాధనకోసం ఈ గణాలు సహకరిస్తున్నాయనేదిగాని, లేదా ఆ ప్రత్యేక లక్ష్యాన్ని చేరుకోవడంకోసం ఏ విధమైన ప్రత్యేక విధానాలు అనుసరించడంజరుగుతున్నదనేది గాని ముఖ్యం కాదు."[9]

ముగింపు (Conclusion)

పైన పేర్కొన్న నిర్వచనాల దృష్ట్యా పాలనలోని అభిన్నదృక్పథం (Integral view), నిర్వహణ దృక్పథాలు అనే ఇరుపక్షాలకు ఒకి దానిమీద మరొకదానికి ఆధిక్యత ఉంది. అయితే ఈ విషయంలో నిర్ణయించేయడం కష్టమైనపని. కాగా, ఒక నిర్దిష్టమైన కార్యక్రమంగా భావించినప్పుడు లక్షసాధనకోసం అన్ని అవసరమైన పనులు, పరిపాలనలో అంతర్గతమై ఉన్నాయని చెప్పడం ఉచితం ఉంటుంది. కాని, ప్రావీణ్యము (Skill) లేదా కళ (Art) గా భావిస్తే సహేతుకమైన సామూహిక ప్రయత్నాల వలెనే (Rational group endevour)' ఇది తన విధుల నిర్వహణలో నైపుణ్యాన్ని చూపుతుంది కార్యక్రమాల మిశ్రమంగా పరిపాలన వివిధ విషయాలకు సంబంధించిన క్షేత్రాలలో అసంఖ్యాకమైన స్వరూపాలను ధరిస్తుంధి. కాని, "ప్రావీణ్యము" లేదా "కళ" గా భావిస్తే మాత్రం ఇది సర్వత్రా ఒకేవిధంగా ఉంటుంది. హెన్రీ ఫేయల్ (Fayol) చెప్పినట్లు పరిపాలనా ప్రావీణ్యం పరిశ్రమలలోనూ, ప్రభుత్వ వ్యవస్థలలోనూ, గృహ నిర్వహణలోనూ ఒకే విధంగా ఉంటుంది. అంటే, ఈ పాలనా ప్రవృత్తి విశ్వజనీనంగా పోలి ఉంటుంది. (Universally identical) మెరియం (Merriam) దృక్పథం దీనికి వ్యతిరేకంగా ఉంది. ఆదేమంటే "పోలికలకన్న (Similarities) పాలనా సంబంధమైన హోదాల మధ్య ఉండే విభేదాలకే ఎక్కువ ప్రయోగాత్మకమైన ప్రాముఖ్యము ఉంది" (Differences) between administrative positions are of more practical Significance than similarities) అని చెప్పటం జరిగింది.

7. Quoted-Pfiffner., Public Administration; P, 5.
8. James L. Mecanny Quoted Nigro., Publice Administation, P. 11,
9. Simon and others., Public Administration, p. 4.

ప్రభుత్వ పాలన
(Public Administration)

ఈవిధంగా మనము 'పాలన' (Administration)అనేవిషయంనుంచి ప్రభుత్వ పాలన (Public Administration) అనే విషయందాకా ముందుకు సాగిపోతున్నప్పుడు అంతకుముందే దానిలో ఉన్న అనేక చిక్కు సమస్యలతోపాటు మరికొన్ని చిక్కులు ఎదురవుతాయి. (Public) "పబ్లిక్" అనే మాటకు అర్థం సుస్పష్టమే. ఏమంటే ప్రజలు లేదా ప్రజానీకం అనే అర్థాన్ని స్పష్టం చేస్తుందన్నమాట. ఇది ప్రైవేట్ (Private) అనే మాటకు వ్యతిరేకపరంగా వాడబడుతుంది. అయితే "ప్రభుత్వ పాలన" (Public Administration) అనేసందర్భం (Context) లో పబ్లిక్ (Public) అనేమాటకు ఒక ప్రత్యేకమైన అర్థం సంక్రమించింది. అంటే, "ప్రభుత్వపరమైన" (Governmental) అనే అర్థంలో వాడబడుతూ ఉందన్నమాట. ఈ "పబ్లిక్" అనే మాటను "ప్రభుత్వ" (లేదా "ప్రభుత్వ పరమైన") అనే అర్థంలో వాడటం ఎంతవరకు సమంజసంగా ఉంటుందని విచారిస్తే ఆధునిక సమాజంలో ప్రభుత్వం కేవలం ఒక సంఘం లేదా వ్యవస్థ అని తేలుతుంది. ఒక నిర్ణీత ప్రదేశంలో నివసించే ప్రజలందరూ ఏ ఇబ్బంది లేనంతవరకు ప్రత్యేకతలేకుండా దీనిలో చేరి ఉంటారు.

మరికొంత ముందుకువెళ్ళి "ఏమిటి" (What ?) లేదా, 'ఎంతవరకు' ప్రభుత్వ కార్యక్రమాలతో పరిపాలనకు సంబంధం ఉన్నది అని పరిశీలిస్తే ఒక సరికొత్త వివాదం తలెత్తుతుంది. విశాలమైన భావంలో ప్రభుత్వం అనే అర్థం దాని మూడు శాఖలకు అంటే 1. శాసన నిర్మాణ శాఖ (Legislative). 2. కార్యనిర్వాహక శాఖ (Executive), 3. న్యాయ శాఖ (Judicial) లకు వర్తిస్తుంది. అయితే ఈ మూడింటిలో జరిగే పనులన్నింటితోనూ ప్రభుత్వ పాలన (Public Administration కు సంబంధం ఉన్నదా? లేదా వీటిలో కొన్నింటితో మాత్రమేనా ? అన్నప్పుడు వివిధ రచయితలలో ఈ రెండు దృక్పథాలను అనుసరించిన వాళ్ళు ఉన్నారు. కొంతమంది ఈ మూడు శాఖలు అంటే శాసన నిర్మాణశాఖ, కార్యనిర్వాహకశాఖ, న్యాయశాఖలలోని ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలన్నింటితో దీనికి సంబంధమున్నదని చెప్పటం జరిగింది. కాగా దీని సంబంధం కేవలం కార్యనిర్వాహక శాఖకు సంబధించిన కార్యకలాపాలవరకే పరిమితమై ఉన్నదని మరికొంతమంది భావించినారు. లేదా ఎక్కువలో ఎక్కువ ఎక్కడెక్కడ నిర్వహణ స్వభావమున్న కార్యకలాపాలు ఉంటాయో, అక్కడక్కడ దీనికి సంబంధం ఉంటుంది. అందువల్ల ఇక్కడ మనము మరోసారి ప్రభుత్వ పాలనకు సంబంధించిన రెండు రకాల దృక్పథాలను ఎదుర్కొవలసివస్తూ ఉంది. దానిలో ఒకటి విశాలమైనది (Wider). రెండోది పరిమితమూ (Narrower). ఈ ద్వివిధ దృక్పథాలు ఇంతకుముందు పేర్కొన్న పరిపాలనా స్వభావానికి సంబంధించిన ద్వైవిధ్య దృక్పథం (Duality of the out-look) తో కూడి, ప్రభుత్వ "పాలన" అనే మాటకు వివిధ నిర్వచనాలను సృష్టించి ఏదో ఒక దృక్పథాన్ని నొక్కి చెబుతూ ఉంది. కొన్ని కింద ఉదాహరించడం జరిగింది.

ప్రభుత్వ పాలన నిర్వచనాలు

(Definitions of Public Administratio .)

"శక్త్యాధికారము" (Competent authority) ద్వారా ప్రకటించిన ప్రభుత్వ విధానాలను సఫలం చేయడం (Fulfilment), లేదా అమలు జరపడం (Enforcement) వంటి ప్రయోజనాత్మక క్రియలన్నింటితో కూడుకొన్నదే ప్రభుత్వపాలన". 10 ఎల్. డి. వైట్ (L. D. White)

"ప్రభుత్వపాలనఅంటే వివరం (Detailed) గానూ, క్రమబద్ధం(Systematic) గానూ న్యాయాన్ని (Law) అనువర్తనం చేయడం. న్యాయసంబంధమైన ప్రతి ప్రత్యేక అనువర్తనమూ, పాలనా సంబంధమైనచర్య (Act) అవుతుంది." 11 ఉడ్రో విల్సన్ (Woodrow Wilson)

"పరిపాలనకు సంబంధించిన ప్రభుత్వ కృత్యాలు కేంద్రానివి గానీ, లేదా స్థానిక మైనవి గానీ ప్రభుత్వ పరిపాలనలోకి వస్తాయి". 12 పెర్సీ మెక్ క్వీన్ (Percy MC Queen)

"పాలకుడు పనులు జరిగేటట్లు చూస్తాడు. విధానాన్ని రూపొందించడంకోసం ప్రజాభిప్రాయాన్ని సంఘటిత పరచడానికి, చక్కని సాధనాన్ని వెతకడమే రాజకీయ శాస్త్రమని చెప్పినట్లే ప్రభుత్వ విధానాలను విజయవంతంగా అమలుజరపడం ఎట్లా ? అనే విచారణే ప్రభుత్వపాలన" అని మెర్సన్ చెప్పినాడు. 13

లూథర్ గలిక్ (Luther Gullick)

"పనులను జరిపించేటట్లు చూసేదే పాలన. పాలనాశాస్త్రంలో, ప్రభుత్వ విషయాలకు సంబంధించిన భాగమే ప్రభుత్వపాలన. శాసననిర్మాణశాఖకు-న్యాయశాఖకు సంబంధించిన కొన్ని సమస్యలు ఉన్నప్పటికీ, ఇది ప్రభుత్వ కార్య నిర్వహణశాఖకు ప్రధానంగా సంబంధించిందే"నని లూథర్ గల్లిక్ నిర్వచించినాడు. 14

మార్షల్ ఇ. డిమాక్ (Marshall E Dimock)

"ప్రభుత్వం అంటే "ఏమిటి ?" "ఏ విధంగా పనిచేస్తుంది ?" అనే విషయాలకు సంబంధించిందే పరిపాలన. దీనిలో "ఏమిటి" అనేది విషయానికి (Subject matter) అంటే; పరిపాలకుని విధి నిర్వహణకు కావలసిన సాంకేతిక పరిజ్ఞానానికి సంబంధించినది. "ఏవిధంగా" అనేది కార్యక్రమాలను విజయవంతంగా నిర్వహించడానికి కావలసిన నిర్వహణ పద్ధతులకు సంబంధించింది. ఇవి సహకార కార్యక్రమాలను విజయవంతంగా నిర్వహిస్తాయి. అత్యవసరమైన ఈ రెండింటి సంశ్లేషణ (Synthesis) పాలన అనిపించుకొంటుంది " 15

---

10. White, Introduction to the study of Public Administration (1938 Ed) P. 1.
11. W. Wilson., The study of Administration Political Quarterly 1941-P. P. 481-506.
12. Percy Mcqueen—J. of P. Vol. III. P. 281.
13. J. of P. A. Vol. 1, No. 3.
14. L. Gullick and L. Urwick. Papers on the Science of Administration. N. Y. 1937 P. 191.
15. American Pol. Science Review Vol. XXXI, P. P. 31-32.

"ప్రభుత్వపాలన సామాన్యంగా దేశీయ, రాష్ట్రీయ, స్థానిక ప్రభుత్వాల కార్యనిర్వాహక శాఖల కార్యకలాపాలకు సంబంధించింది."[16] సైమన్ (Simon)

"నిర్ణీత కార్యక్రమాలను నిర్వహించడంకోసం సమష్టిగా పనిచేసేవారందరి కృషిని సమన్వయిపరిచి ప్రభుత్వపు పనులను జరిపించేటట్లు చూసేదే ప్రభుత్వ పరిపాలన. పాలన, ప్రజారోగ్యం (Public health), వంతెనలు నిర్మించడం (Building of Bridges) వంటి ఉన్నతమైన సాంకేతిక కార్యక్రమాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. అంతే కాక నిర్వహించడం (Managing), నిర్దేశించడం (Directing), వేలు-లక్షల సంఖ్యలో పనిచేసే వారిపై పర్యవేక్షణ చేయడమేకాక దాని ద్వారా ఒక క్రమాన్నీ కొంత దీక్షనూ ప్రతిఫలింపజేస్తుంది." [17] ఫిఫినర్ (Pfiffner).

నిర్వచనాల విశ్లేషణ (Analysis of these Definitions)

పైన ఉదాహరించిన నిర్వచనాల మధ్య ఉండే విభేదాలు, రెండు ప్రధానమైన అంశాలను పెనవేసుకొని (Centre round) ఉన్నాయని వాటి విశ్లేషణ (Analysis) ద్వారా స్పష్టమవుతుంది. అవి ఏమిటంటే:- 1. ఒక ప్రయోజనానికి సంబంధించిన కార్యక్రమాలన్నీ కలిసి పాలన (Administration) అనిపించుకొంటుందా ? లేదా ప్రయోజనంతో నిమిత్తం లేకుండా ఇతర అన్ని రంగాలలో జరిగే సాధారణ కృషివలె ఒక నిర్వహణకు సంబంధించిన ప్రత్యేక కార్యక్రమమే పాలన అవుతుందా ? 2. ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలన్నీ కలిసి ప్రభుత్వపాలన (Public Administration) అవుతుందా ? లేదా కేవలం కార్యనిర్వహణ శాఖకు లేదా సాధారణ కార్యనిర్వహణలకు మాత్రమే ఈ ప్రభుత్వపాలన అనేది పరిమితమై ఉందా ? స్థూలంగా ప్రభుత్వపాలన అనేది నాలుగు భాగాలుగా ఉంటుంది.

1. ప్రభుత్వపాలన స్వభావానికి సంబంధించి విశాల దృక్పథం కలిగిన నిర్వచనాలు కొన్ని ఉన్నాయి. కాని పరిధి (Scope) విషయంలో అవి పరిమిత దృక్పథాన్నే కలిగిఉన్నాయి. ఎల్. డి. వైట్ చెప్పిన నిర్వచనము ఈ విధంగా ఉంది. "ప్రభుత్వ విధానాలను అమలుజరిపే క్రియలన్నింటితో కూడినది ప్రభుత్వపాలన" అనిపించుకొంటుంది. ఇక్కడ పాలన కేవలం సమస్త క్రియలతో కూడుకొన్న నిర్వహణ కార్యకలాపంకాదు. విధానాన్ని అమలు జరిపేటంతవరకే దీని ఉద్దేశం పరిమితమై ఉన్నది.

2. పరిమిత దృక్పథం (Narrower View) ఉన్న నిర్వచనాలు కూడా కొన్ని ఉన్నాయి. అవి ప్రభుత్వపాలన "స్వభావం" విషయం (Nature) లోనూ, పరిమితి (Scope) విషయంలోనూ కూడా పరిమిత దృక్పథాన్నే (Narrower view) కలిగి ఉన్నాయి. వాటిలో మెర్సన్ (Merson) చేసిన నిర్వచనం ఒకటి. అతని నిర్వచనం ప్రకారం "పనులు జరిపించడం" (Getting things done); విధానాలను విజయవంతంగా అమలు జరిపించడం ఎట్లా ? అనే విషయానికి సంబంధించింది "ప్రభుత్వపాలన" అవుతుంది.

3. ప్రభుత్వపాలన "స్వభావానికి" (Nature) సంబంధించినంతవరకు,

16. Simon and others, Public Administration, P. 7
17. Pfiffner., Public Administration, P. 6.

పరిమిత దృక్పథముండి ప్రభుత్వ పాలనాపరిధి విషయంలో విశాల దృక్పథాన్ని వ్యక్తంచేసే నిర్వచనాలుకూడా కొన్ని ఉన్నాయి. ఈ రకమైన నిర్వచనాలకు ''లూథర్ గల్లిక్'' (Luther Gullick) చెప్పిన నిర్వచనాన్ని ఉదాహరణగా పేర్కొనవచ్చు. ఇతని నిర్వచనం ప్రకారం ''పాలన'' అంటే ''పనులు జరిపించడం.'' అయితే పాలనాసంబంధమైన సమస్యలు కార్యనిర్వాహకశాఖకు అతీతంగాకూడా ఉంటాయి.

4. పరిపాలనా ''స్వభావం'' (Nature) తో పాటు పాలన కార్యరంగం (Field of operation) విషయంలోకూడా విశాలదృక్పథంగల కొన్ని నిర్వచనాలు ఉన్నాయి. అటువంటి నిర్వచనాలలో ''మార్షల్ ఇ. డిమాక్'' ''ఫిఫ్నర్'' చెప్పిన నిర్వచనాలను చేర్చవచ్చు. వీరి నిర్వచనాలనుబట్టి చూస్తే వీరు విశాల భావానికీ (Wider conception), పరిమిత భావానికీ (Narrower conception) మధ్య తూగుతూ ఉన్నట్లు కనిపిస్తుంది.

అనేక దృక్పథాల యోగ్యతలు (The Merits of the Several Points of View)

పరిపాలన క్రియాత్మకమైన సాంకేతిక కార్యకలాపాలను వదిలి కేవలం నిర్వహణ పద్ధతులతో మాత్రమే కూడుకొని ఉంది అనే దృక్పథం, పాలనవిషయంలో సాధారణ మానవుని అభిప్రాయానికి అనుగుణంగా ఉందని చెప్పవచ్చు. ఇది ''పాలకుడు'' (Administrator) అనే సర్వసాధారణమైన మాటలో గాఢంగా ఇమిడి ఉంది. ఈ మాటకు సాధారణమైన అర్థం చెప్పుకోవలసివస్తే ఉన్నతస్థాయిలో ఉన్న ఒక వ్యక్తి అసంఖ్యాకులైన తన ఆధీన సిబ్బంది మీద నియంత్రణ జరపడమేనని చెప్పవచ్చు. అయితే, ఒక ఫైలింగ్ గుమాస్తానుగాని, టైపిస్టును గాని ''పరిపాలకుడు'' అని పిలిచినప్పుడు సామాన్యులైన ప్రజలకు విచిత్రంగానే తోస్తుంది. రెండోది, ఈ పరిమితభావాన్ని (Narrower conception) ఒప్పుకోవడానికి దాని ప్రత్యేకమైన ''లక్షణం'' ''ఏకత్వం'' అనేవి సాక్ష్యంగా నిలుస్తాయి. కాని ఏదైనా ఒక నిర్దిష్ట ప్రయోజనాన్ని సాధించడానికి చేపట్టిన మొత్తం కార్యకలాపాల సందర్భంలో విశాల దృక్పథంతో విచారించినప్పుడు ఆ ''స్వభావాన్ని'' అది కోల్పోతుంది. అప్పుడు పాలన విజాతీయమైన (Heterogeneous) కార్యకలాపాల సముదాయంగా మారుతుంది. నిర్దేశించిన సామాన్య ప్రయోజనాల విషయంలోతప్ప ప్రక్రియలలో ఏకత్వానికి సంబంధించిన హద్దులు ఉండవు. దీని పరిధి (Scope) కూడా చాలా విస్తృతమవుతుంది. సంఖ్యా పరిమితిలేని కొన్ని ప్రత్యేకరంగాంలో తప్ప మిగతా విషయాలలో దానిని అధ్యయనం చేయడానికి కాని, బోధించడానికి గాని, సాధ్యంకాకుండాపోతుంది. ఈ కారణాలవల్ల పాలన విషయాన్ని విశాలభావంతో ఆరంభించిన రచయితలు కూడా పద్ధతి ననుసరించి దీని ఆదరణ పద్ధతి (Treatment) ని సామాన్యంగా అన్ని రంగాలలోనూ నిర్వహణ పద్ధతి వరకే పరిమితంచేసినారు. ఈ పద్ధతులన్నీ ''పోస్డ్ కార్బ్'' (POSDCoRB) అనే మాటలో పొందుపరచినారు. ఈ మాటలో ప్రతి అక్షరం ఒక నిర్వహణ విధిని తెలుపుతుంది.

P-అనే అక్షరం ప్రణాళికారచనను (Planning) సూచిస్తుంది.

O - అనే అక్షరం వ్యవస్థీకరణను (Organisation) సూచిస్తుంది.

S - అనే అక్షరం సిబ్బంది నియామకము (Staffing) తెలియజేస్తుంది.

D - అనే అక్షరం "నిర్దేశించడం" (Directing) అనే మాటకు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది.

Co - అనే అక్షరాలు "సమన్వయము" (Co-ordination) అనే మాటను సూచిస్తాయి.

R - అనే అక్షరం "నివేదించడం" (Report'ng) అనే దానిని సూచిస్తుంది.

B - అనే అక్షరం బడ్జెటింగ్(Budgetting) అనే దానికి ప్రాతినిధ్యంవహిస్తుంది.

వాణిజ్యం - పరిశ్రమలకు సంబంధించిన పాలనాశాస్త్ర రచయితలు పాలనను (Administration) నిర్వహణను (Management) సమానంగా పేర్కొంటారు.

ఈ దృక్పథం సహేతుకంగా లేదనీ చాలా సంక్షిప్తంగా ఉన్నదనీ పాలన విషయాల వాస్తవమైన సారాంశం దీనిలో కనిపించడంలేదనీ విమర్శకులు అభిప్రాయపడినారు. ఇది సహేతుకంకాదు. ఎందువల్లనంటే, పాలనా సంబంధమైన అనేక కార్యకలాపాలలో నుంచి ఇది కొన్నింటిని మాత్రమే ఎన్నిక చేసుకొని వీటినే సమగ్ర పాలనా విషయాలుగా చెబుతూ ఉంది. అయితే నిర్వహణేతర (Non - Managerial) విషయాలను వదిలివేయడంలో న్యాయంలేదు. అంటే సాంకేతికాలు లేదా ప్రక్రియాత్మక (Operational) కార్యక్రమాలను పాలనాక్షేత్రం నుంచి దూరం చేయడం ఒక విధంగా అసమంజసమే అవుతుంది. అది పునాది కింది వరుసలలోని ఇటుకలను గోడలోని భాగంగా భావించక పోవడం వంటిదే. ఇది చాలా సంక్షిప్తమైనది. ఎందువల్లనంటే. ఇది పూర్తిగా నిర్వహణ వ్యవహారాల మీదనే కేంద్రీకృతమై ఉన్నది. కాని వ్యవహారాలలోని విషయ పరంపర (Subject matter content) కు ప్రాముఖ్యం ఇవ్వడంలేదు. ప్రణాళికారచన (Planning), వ్యవస్థీకరణ(Organisation) సమన్వయం (Co-ordination) తదితర నిర్వహణవిధులు సమష్టిగా నిర్వహించటంలేదు. ప్రతి విషయంలోనూ ప్రణాళికా రచన (Planning), వ్యవస్థీకరణ (Organisation), సమయన్వయం (Co-ordination) లేదా నిర్దేశించడం (Direction) తప్పనిసరి అవుతుంది. హేతుబద్ధంగా నిర్వహణ నుంచి, నిర్వాహక వర్గాన్ని వేరుచేయవచ్చు. కాని ఈ విధమైన వేర్పాటు పాలనాసంబంధమైన అధ్యయనవిషయాల వాస్తవికస్వభావానికి హానికలుగ జేస్తుంది. ఉదాహరణకు భర్తీవిధానాన్ని (Techniqꞁ e of recrnitment)తీసుకొందాం. భర్తీ విధానం ఉద్యోగ స్వభావాన్నీ, విధులనూ గమనించకుండా అన్నిటిలో ఒకే విధంగా ఉండదు. కాబట్టి సారాంశమేమంటే నిర్వహణ దృక్పథాన్నిగానీ లేదా పోస్డ్కార్బ్ (POSD CoRB) పద్ధతినిగానీ పాలనా విషయంలో సామాన్యమైన సారాంశంగా గుర్తిస్తే పరిపాలన లోని వాస్తవికమైన అంతర్గత భావాన్నే విస్మరించినట్లవుతుంది. వాస్తవిక పరిపాలనా సారం (Real core of Administration) అంటే సేవచేయడం (The service that is rendered) అంటే విద్య (Education) శాంతి భద్రతలను నెలకొల్పడం (Preservation of order), ప్రజారోగ్యంవంటి వివిధ సేవలు నిర్వహించడం (The service that is rendered) అవుతుంది. కాని నిర్వహించే పద్ధతి (Method of management) అని కాదు. అందువల్ల పాలనలో నిర్వహణ విధులకన్న (Managerial

activities) ప్రక్రియాత్మకమైన (Operational) కార్యకలాపాలకు ఎక్కువ ప్రాముఖ్యము ఉన్నది. నిర్వహణవిధులు పాలనలో కేవలం గృహకృత్యాల (House keeping activities) వంటివి. అయితే పాలనలో వీటికి ప్రాముఖ్యం లేదనికాదు. ఉదాహరణకు మనకు వంటవాడు అవసరము. కాని అతనినే పూర్తి పరిపాలనా విషయంగా భావించడానికి వీలులేదు. వంట గృహంలోని కార్యక్రమాలన్నింటిని కలిపితే గృహపరిపాలనలో ఒక భాగం అవుతుంది. అదే విధంగా ప్రయాణానికి ముందు పెట్టెబేడా సర్దుకోవడం సహజము. అంత మాత్రాన దానినే ప్రయాణంగా భావించడానికి వీలులేదు.

ప్రభుత్వ పాలనకు ప్రభుత్వ విధానాలను అమలుజరపడం లేదా కార్యనిర్వాహక శాఖకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలను అమలుజరపడం వరకే సంబంధం ఉందనే దృక్పథాన్ని కూడా సవాలుచేయడం జరిగింది. ఈ దృక్పథం వాస్తవిక విషయాలకు అనుగుణంగా లేదని విమర్శకుల అభిప్రాయము. ఎందువల్లనంటే విధానాలను రూపొందించడంలోనూ వాటిని అమలుపరచే విషయంలోనూ పాలకునికి ప్రత్యక్ష సంబంధమున్నది. ఇది మనకు వాస్తవంగా పరిపాలనలో కనిపించే విషయము. అయితే విధానాలను రూపొందించే విషయంలో ఇతనికి అంటే పాలకుని (Administrator) కి మూడు విధాల సంబంధం ఉంది.

1. ప్రభుత్వంలో ఉన్న రాజకీయపార్టీ నాయకులు తమ విధానాలను ప్రతిపాదిస్తారు. వారి విధానాలు కేవలం రేఖా మాత్రంగానే ఉంటాయి. ఈ సందర్భంలో పరిపాలకులు వాటికి కావలసిన దత్తాంశాలు (Data), సలహాలు (Suggestions), వాటితోపాటు వాటి రూపురేఖలు దిద్దడంలో సహాయపడే విమర్శలను కూడా సమకూర్చవలసి ఉంటుంది. 2. అనేక విధానాలలో - అంటే అప్పటికి అమలులో ఉన్న శాసనంలో ఒక ప్రత్యేకాంశాన్ని గురించి సవరణలు ప్రతిపాదించడం. ఎందువల్లనంటే విధానాలను అమలుజరపడంలో దైనికంగా ఎదురయ్యే ఇబ్బందుల దృష్ట్యా శాసనంలో - ఎప్పుడు ఏ విధమైన సవరణలు కావలసి ఉంటుందో పరిపాలకులకే తెలుస్తుంది. 3. విధానాలను రూపొందించడం; కేవలం ఉన్నత స్థాయి లేదా ప్రభుత్వంలో ఉన్న రాజకీయ పార్టీకి సంబంధించిన ఉన్నతస్థాయిలో మాత్రమే జరగదు: విధానాలను అమలుజరిపించే వివేచన ఉన్న ప్రతి ఉన్నతాధికారి స్థాయిలోకూడా ఇది జరుగుతుంది. ఒకవేళ ప్రాథమిక విధానం ఉన్నతస్థాయిలో రూపొందిస్తే రెండో, మూడో స్థాయులలో నిరంతరం క్రింది స్థాయుల వరకు అంటే తన వివేచనాధికారం లేదా కేవలం ఉన్నతాధికారుల నిర్దేశాన్ని పాటించవలసిన అధికారుల స్థాయివరకు విధాన నిర్ణయాలు జరుగుతూనే ఉంటాయి. అయితే కింది స్థాయులలోనైనా ఈ వివేచనాధికారానికి పూర్తి మినహాయింపు ఉంటుందా అనేది అనుమానాస్పదమైనదనే చెప్పవలె. ఒక టైపిస్ట్ ఒక కాగితాన్ని టైప్ చేయడంలోకూడా - వెంటనే టైప్ చేయవలెనా, ఇంకొక పని పూర్తిఅయిన తరవాత టైప్ చేయవలెనా? అనే తన నిర్ణయావకాశాన్ని వినియోగించుకొంటాడు. అందువల్ల విధానాన్ని రూపొందించడం - దానిని అమలు జరపడం అనే వాటిమధ్య ఉన్న ద్విభాగత్వ విధానం (Dichotomy) కేవలం ఒక అమూర్త ప్రత్యేకత (Abstract distinction). ఇది పాలనా పరిస్థితుల వాస్తవికతలతో సమతుల్యంగా ఉండదు. హేతుబద్ధంగా ఈ రెంటిని వేరు వేరుగా భావించవచ్చుగాని. ఆచరణలో మాత్రం అవి విడదీయలేనంతగా పెనవేసుకొని శాశ్వత ఉద్యోగులైన ఆ ప్రత్యేక వ్యక్తుల

చేతులలోనే ఉండటం గమనించదగింది. 4. ఆచరణ లేదా, నిర్వహణ (Execution or management) సంబంధమైన సంక్షిప్తభావం దృష్ట్యా పాలనాసంబంధమైన సమస్యలు కేవలం, ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహకశాఖ వరకే పరిమితమై ఉన్నాయని చెప్పడం సరిఅయింది కాదు. అవి శాసన నిర్మాణశాఖలోనూ న్యాయశాఖలోనూ ఉన్నవాటికంటె తక్కువేమీ కావు. శాసనసభ ఆరంభసమావేశం (Summoning Session of the Legislature) నియతశాసనపుస్తకం (Statute Book) లో బిల్లులను నమోదుచేయడంవంటి విషయాలు చిక్కులతో కూడుకొన్నవేకాక సున్నితమైన నిర్వహణ పద్ధతులని కూడా చెప్పవచ్చు. దానిలో రాజకీయవాదులు శాసననిర్మాణశాఖలోని ఉద్యోగులు కలిసి వ్యవహరించవలసి ఉంటుంది. అదేవిధంగా న్యాయశాఖకు సంబంధించిన పనిలోకూడా ఉన్నత న్యాయస్థానాలు, అధీనన్యాయస్థానాల పర్యవేక్షణ చేయడం (Supervision), తనిఖీ (Inspection), నియంత్రణ (Control), నియామకాలు, పదోన్నతి, కార్యాలయ నిర్వహణ మొదలయినవి ఉంటాయి.

అందువల్ల ప్రభుత్వపరిపాలన అంటే చైతన్యవంతమైన ప్రభుత్వమని చెప్పవలసి ఉంది. కాగా దీనికి సంబంధించిన కార్యకలాపాల సందర్భంగాగాని, లేదా ప్రభుత్వవ్యవహారాలకు సంబంధించిన వివిధశాఖలదృష్ట్యాగాని దీనిపరిమితి (Scope) కి సంక్షిప్తంచేయడానికి ప్రయత్నిస్తే దీనివాస్తవిక స్వభావానికి (Nature), పరిధికి విఘ్నం కలిగి ఈ విషయాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థులను తప్పుదారిని పట్టిస్తుంది.

ప్రభుత్వ — ప్రభుత్వేతర పాలన
(Public and Private Administration)

"ప్రభుత్వపాలన" అనే మాటనుబట్టి చూస్తే ఇదేవిధంగా "ప్రభుత్వేతర" లేదా "ప్రైవేట్" (Private) పాలన అనేది కూడా ఒకటి ఉంటుందని స్పష్టమవుతుంది. కొంత మంది రచయితల అభిప్రాయం ప్రకారం మౌలికంగా ఒకేరకమైన లక్షణాలు (Fundamental characteristics) ఉన్న 'పాలన' (Administration) అంతా ఒకటే. అధ్యయన ప్రయోజనంకోసం దీనిని "ప్రభుత్వపాలన" అని. ప్రభుత్వేతర లేదా ప్రైవేట్ పాలన అని విభజించడం వాంఛనీయంకాదు. ఈ వాదాన్ని "హెన్రీ ఫేయల్" (Henry Fayol), ఎం. పి. ఫాలెట్ (M.P. Follet), ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick) వంటివారు బలపరచడం జరిగింది. రెండో అంతర్జాతీయ పాలనాశాస్త్ర సమావేశాన్ని (The Second International Congress of Administrative Sceince) సంబోధిస్తూ హెన్రీ ఫేయల్ (Henry Fayol) ఈ విధంగా చెప్పినాడు.

'పాలన' అనే మాటకు నేను చెప్పింది సాధారణంగా అందరూ అనుసరించే అర్థమే. పాలనాశాస్త్రం క్షేత్రాన్ని తగినంతవరకు విస్తృతం చేస్తుంది. కాగా ఇది ప్రభుత్వ సేవలతో కూడుకొని ఉండటమేకాక ప్రతి పరిమాణం (Size) వివరానికి సంబంధించిన రంగాలలోని ప్రతి ఆకృతి(Every form) ప్రతి ప్రయోజనానికి (Every purpose) బాధ్యత వహిస్తుంది. ఉత్తమనిర్వహణకోసం బాధ్యతలన్నింటికీ ప్రణాళికారచన (Plan-

ning), వ్యవస్థీకరణ (Organisation), ఆజ్ఞ (Command), సమన్వయం (Co-ordination), నియంత్రణ (Control) అవసరమవుతుంది. అవి అన్నీ ఒకేరకమైన సాధారణ సిద్ధాంతాలను పాటించవలసి ఉంటుంది. ప్రభుత్వ—ప్రైవేట్ వ్యవహారాలలో సమాన అనువర్తనీయాలను తప్ప అనేకరకాల పాలనాశాస్త్రాలను మేమెంతో కాలము ఎదుర్కోలేము.''[18]

''ఫెయల్'' (Fayol) వ్రాసిన ''థీసిస్'' (Thesis) ను వివరిస్తూ ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick) ''బేంకర్ల జీవరసాయన శాస్త్రాన్ని గురించి (Biochemistry of Banker's) గాని ప్రొఫెసర్ల శరీర మానసిక శాస్త్రాన్ని గురించి (Phylosophy of Profesers) గాని, లేదా రాజకీయవాదుల మానసిక రోగలక్షణ శాస్త్రాన్ని (Psychopathology of Politicians) గురించిగాని తీవ్రంగా ఆలోచించడం కష్టమైనపని నిర్వహణ(Management)కు లేదా పాలన (Administration)కు సంబంధించిన ప్రత్యేకరూపాల ప్రయోజనందృష్ట్యా (In accordance with the purpose of particular forms of undertaking) పునర్విభజనచేయడం అధికారులందరికీ చెడునిర్దేశంగానే (Misdirected) కనిపిస్తుంది.'' అని అంటాడు.[19]

ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతర పాలనల మధ్య సాదృశ్యం ఉన్న అంశాలు (Points of affinity between Public and Private Administration)

ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతరపాలనలమధ్య అనేకవిషయాలలో సాదృశ్యం కనిపిస్తుంది. ప్రథమంగా పైరెండింటిలోనూ కావలసిన నిపుణతలు ఒకేరకంగా ఉంటాయి. ఉదాహరణకు గుమాస్తాలు, గణాంకాల (Statistical) ఖాతాల (Accounting) తయారీవంటివినిర్వహణకు సంబంధించినవి (Managerial). ఇది సందర్భానుసారంగా ఈ రెండువ్యవస్థల మధ్య జరిగే ఉద్యోగులమార్పిడివల్ల కష్టమవుతుంది. భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగాలనుంచి ''పదవీ విరమణ'' (Retire) చేసిన వ్యక్తులను పరిశ్రమ - వాణిజ్యసంస్థలలో నియమించుకోవడం తరుచుగా ఉంటుంది. 1948-60 వ సంవత్సరంలో పాలకవర్గంలోని సీనియర్ హోదాలకోసం అభ్యర్థులకొరత ఏర్పడటంవల్ల భారతప్రభుత్వం పరిశ్రమలు - వాణిజ్య సంస్థలనుంచేకాక తదితర అనేక వృత్తిపరమైన సంస్థలనుంచికూడా అభ్యర్థులను ఆహ్వానించింది. బ్రిటన్‌లో గాస్(Gas), బొగ్గు (Coal), విద్యుత్తు(Electricity),రవాణా పరిశ్రమలు జాతీయం చేసిన సందర్భంలో ఆయా ప్రభుత్వేతర (Private) రంగాలలో పనులు నిర్వహించే ఉద్యోగులనందరినీ వాటితోపాటే తీసుకోవడం జరిగింది. ఒకవేళ ప్రభుత్వ, ప్రభుత్వేతరపాలనలు మౌలికంగా (Radically) వేరైనట్లయితే ఈ పని సాధ్యమయ్యేదికాదు. రెండోది, ఈమధ్య కొన్ని సంవత్సరాలనుంచి వాణిజ్యపద్ధతులు, వాణిజ్య ప్రమాణాలు (Standards) ప్రభుత్వపాలనను అత్యధికంగా ప్రభావితం చేస్తున్నాయి.

---

18. Quoted in Urwick's foreword to Fayols general and industrial management, P. xv.
19. Quoted in Urwick's foreword to Fayols general and industrial management, P. xvi.

ప్రత్యేకంగా కార్యాలయ నిర్వహణ (Office management), ఆర్థిక పరిశ్రమలకు సంబంధించిన వ్యవహారాల నిర్వహణలో ఈ స్థితిని గమనించవచ్చు. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల భావాన్ని సంపూర్ణంగా ప్రభుత్వపాలన, వ్యవస్థీకరణ, వ్యాపార నిర్వహణ పద్ధతులలోకి దిగుమతి చేసుకోవలసిఉంది. అందుకు వ్యతిరేకంగా పెద్దతరహా వాణిజ్యపాలన (Business Administration) కూడా ఉద్యోగిబృందపాలన వంటి విషయాలలో ప్రభుత్వ పద్ధతులు అంటే వార్ధక్య ఉపకల్పితాలు (Superannuation arrangements),సిబ్బందిసంక్షేమం (Staff welfare) మొదలైనవాటిద్వారా బాగా ప్రభావితమైంది. అంతిమంగా ఉదాహరణకు మిస్ ఫాలెట్ (Miss Fallet) వంటి రచయితలు చెప్పిందేమంటే పరిశ్రమలు, వాణిజ్య సంబంధమైన పరిపాలన వర్తమానకాలంలో మారుతున్న పరిస్థితులకు అనుగుణంగా ఉండే ప్రయత్నంలో అసాధారణంగా ఉత్పాదకమవుతుంది. సరికొత్త నిర్వహణ పద్ధతులతో చేసిన దాని ప్రయోగ ఫలితాలను విపత్కర పరిస్థితులలో తప్ప ప్రభుత్వ పరిపాలన విస్మరించలేదు.

భిన్నాంశాలు (Points of difference)

ప్రభుత్వ, ప్రభుత్వేతర పాలనలో అనేక సామాన్య లక్షణాలున్నాయని తేలింది. అయితే ప్రభుత్వేతర (Private) పాలనకంటె విశిష్టంగా కనిపించే విధంగా ప్రభుత్వ పాలనలో కొన్ని ప్రత్యేకమైన లక్షణాలున్నాయని కూడా ఒక వాదము ఉంది.

సైమన్ (Simon) చెప్పినట్లు "ప్రభుత్వ, ప్రభుత్వేతరపాలనల మధ్య ప్రసిద్ధి కెక్కినఊహ (Popular imagination)ఒక ప్రత్యేకమైన భేదాన్ని సూచిస్తుంది. ఆ భేదం ప్రధానంగా మూడు అంశాలకు సంబంధించి ఉంది. 1. ప్రభుత్వ పాలన ఉద్యోగిస్వామ్య పద్ధతిలో ఉంటే ప్రభుత్వేతర (Private) పాలన వ్యాపార పద్ధతి (Business like)లో ఉంటుంది. 2. ప్రభుత్వపాలన రాజకీయసంబంధి, ప్రభుత్వేతర (Private) పాలన రాజకీయ సంబంధి కాదు. 3. ప్రభుత్వపాలనలో జాప్యం (Red-Tape) ఉంది, కాని ప్రభుత్వేతర పాలనలో జాప్యంలేదు." [20] అయితే ఈ విధమైన ప్రత్యేక విభేదాలు వాస్తవికతలకు ఏమాత్రం సరిపోవు కాబట్టి ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతర పాలనల మధ్య భేదము ఒక శ్రేణికి (Degree) చెందినదే తప్ప రకానికి (Kind) చెందినదికాదని చెప్పుకోవచ్చు.

"సర్ జోసియా స్టాంప్" (Sir Josia Stamp) ఈ ప్రభుత్వ - ప్రభుత్వేతర పాలనల మధ్య భేదాన్ని నాలుగు అంశాలుగా పేర్కొన్నారు.

1. 'ప్రభుత్వ పాలన' ఏకరూప సిద్ధాంతాలతో కూడుకొన్నది. అందువల్ల దానికి ఎప్పుడూ పాలనా సంబంధమైన చట్టాలు, తీర్మానాలు సిద్ధంగా ఉండవలసిన అవసరము ఉంది. అంటే, అవి పూర్వ నిదర్శనాలతోనూ, నిబంధనలతోనూ ఏకీభవించవలె నన్నమాట. ప్రభుత్వ పాలన వ్యక్తికి గానీ, జాతికి గానీ సమానంగా అనువర్తనీయమై ఉండవలె. అంతేకాని తారతమ్యాలు, ప్రత్యేకతలు పాటించకూడదు. ఒకవేళ ఆ విధంగా జరిగితే అసంతృప్తి ప్రబలడమేకాక, తీవ్ర విమర్శలు ఉత్పన్నమవుతాయి. ఏకరూపతకు

20. Simon and others., Public Administration, P. 10.

సంబంధించిన ఈ రకమైన ఆలోచనలవల్ల వ్యాపారానికి ప్రతిబంధకాలేమీ లేవు. కాగా, కొన్ని ప్రత్యేక వర్గాలకు చెందిన ఆసాములకు (Customers) ఈ ప్రవర్తన అనుకూలంగానే ఉంటుంది.

2. ప్రభుత్వ పాలన విదేశీ ఆర్థిక నియంత్రణ సిద్ధాంతంతో కూడుకొన్నది. అంటే, కార్యనిర్వాహక శాఖ విత్త నియంత్రణ జరపదు. శాసననిర్మాణశాఖ జరుపుతుంది. పరిపాలన - విత్తము ఈ రెంటిమధ్య ఈ విధమైన వైమనస్యం ప్రభుత్వేతర పాలనలో కనిపించదు.

3. ప్రభుత్వపాలన, పౌరబాధ్యతల సిద్ధాంతము (Principle of Responsibility) తో కూడి ఉంది. పార్లమెంటరీ తరహా ప్రభుత్వం కింద ఇది ప్రత్యేక వివరాలతో నిలకడగా ఉంటుంది. అతి స్వల్పమైన పాలనా సంఘటనగానీ లేదా పార్లమెంట్‌లో ఉత్పన్నమయిన ప్రశ్నల దృష్ట్యా చేసిన తీర్మానంగానీ మంత్రులు సమాధానం చెప్పవలసిన విషయంగానే వాటికి సంబంధించిన రికార్డులను సమగ్రంగా నిర్వహించవలసి ఉంటుంది. పూర్వ నిదర్శనాలను విస్మరించకుండా చాలా జాగ్రత్త వహించవలసి ఉంటుంది. అయితే ఈ విషయాల దృష్ట్యా పరిశీలిస్తే దీనిలో జాప్యం ఎంత ఉందో, ఆ జాప్యంవల్ల ప్రభుత్వ పాలన ఏ విధంగా అపనింద పాలవుతుందో తెలుస్తుంది.

ప్రభుత్వేతర (private) పాలనలో ఈ రకమైన పద్ధతులకుగానీ, వివరాలకుగానీ సంబంధించిన బాధ్యతలు ఏమీ ఉండవు.

4. వాణిజ్య వ్యవహారాలలో లాభాలు ఆర్జించడమే ప్రధానంగా కనిపిస్తుంది. కాని అది ప్రభుత్వ పాలనకు వర్తించదు. వ్యాపారస్తుడు ఏ వ్యవహారాన్ని చేపట్టినా ముఖ్యంగా "ఇది లాభసాటి వ్యవహారమేనా?" అని ఆలోచిస్తాడు. అతడు వ్యాపారాన్ని ఆరంభించడానికి మానడానికి ఇది ఒక శోధన (Test) వంటిది. ఏ వ్యవహారమైనా వ్యాపారస్తుడు ఆలోచించి చేపట్టినట్లు పాలకునికి ప్రభుత్వ పాలనారంగంలో ఒక కార్యక్రమాన్ని చేపట్టడానికి, మానడానికి నిర్ణయం తీసుకొనే వీలులేదు. ప్రభుత్వ పాలనలో ప్రధానంగా పౌరక్షేమాన్ని దృష్టిలో పెట్టుకొనిమాత్రమే విధానాల విలువలను నిర్ణయించవలసి ఉంటుంది. ప్రజాసంక్షేమంకోసం ఆ చర్య ప్రయోజకరమైనదేనని విశ్వసనీయంగా నిర్ణయిస్తేనే తప్ప ఏ వ్యవహారాన్నీ కేవలం "మార్జినల్ రిటర్న్లు" (Marginal returns) దృష్ట్యా చేపట్టడానికి వీలులేదు.[21] సంక్షిప్తంగా సారాంశమేమిటంటే ప్రభుత్వ పాలన ధ్యేయం ద్రవ్యరూపమైన లాభార్జన కాదు. లాభనష్టాల దృష్ట్యా వివేచనాతీతమైన ప్రజారోగ్యము, భద్రత, సౌకర్యాలు మొదలయిన అత్యవసర సదుపాయాలను కలుగచేయడమే ప్రధాన ధ్యేయంగా చెప్పవచ్చు.

ఈ తారతమ్యాలేకాక, ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతర పాలనలమధ్య మరికొన్ని ప్రాథమికమైన భేదాలు కూడా ఉన్నాయి. వస్తువుల కొనుగోలు, టెండర్లు, కంట్రాక్టులు మొదలయిన విషయాలకు సంబంధించిన మేరకు ప్రభుత్వ పాలన, ప్రయివేట్ పాలనకన్న ఒక నిర్దీత న్యాయము (Law), నిబంధన (Rule) ద్వారా నియమబద్ధంగా ఉంటుంది (Regulated).

---

21. Quoted by Merson in his article Public Administration in Science F. of P. A. Vol. 1 No. 3.

అనేది వాటిలో ఒక విభేదము. వ్యాపారవిషయంలో విత్తనిర్వహణ ఏ రకమైనదయినా సరే, అంతిమఫలితం లాభసాటిగాఉంటే క్షమార్హమేకాక ఆదరణీయంకూడా. కాని ప్రభుత్వ పాలనలో ఆ చర్యను అంతిమఫలితందృష్ట్యా పరిశీలించడమేకాక సరిఅయిన పద్ధతి (Correct procedure) తో కూడా పరిశీలించవలసి ఉంటుంది. ఉదాహరణకు టెండర్‌లు ఆహ్వానించి కొనుగోలు చేయడంద్వారా తక్కువధరలకు వస్తువులు లభించడంలేదని దృఢంగా తెలిసినప్పటికీ ఒక పాలనాధికారి ఏదైనా కంట్రాక్ట్ వ్యవహారాన్నిగానీ వస్తువుల సరఫరా వ్యవహారాన్నిగానీ టెండర్‌లు ఆహ్వానించకుండా వ్యక్తులకు అప్పగించడం తప్పుగా పరిగణిస్తారు. ఈ విధంగా ప్రభుత్వపాలనలోఉన్న పాలనాధికారి పరిస్థితి న్యాయం (Law)తో ముడిపడిఉంటుంది. కాబట్టి ప్రైవేట్ పాలనలోఉన్న పాలనాధికారి పరిస్థితికంటే భిన్నంగా ఉంటుంది. ప్రైవేట్ రంగంలో పనిచేసే పాలనాధికారి న్యాయం (Law) ప్రకారం, నిషిద్ధమైన ప్రతి వ్యవహారాన్ని చేపట్టడానికి సమర్థుడు. కాని ప్రభుత్వరంగంలో ఉన్న పాలనాధికారి న్యాయం (Law) ప్రకారం అతనికున్న అవకాశాల పరిధిలోనే వ్యవహారాలను చేపట్టవలసి ఉంటుంది. ఒకవేళ ప్రభుత్వపాలనలోఉన్న పాలనాధికారి న్యాయసమ్మతమైన (Lawful) తన అధికారాలకు అతీతంగా ప్రవర్తిస్తే ఆ చర్యను ఆక్షేపించడం న్యాయస్థానంలో పెట్టి రద్దు చేయడం జరుగుతుంది. 2. ప్రభుత్వ-ప్రభుత్వేతర (Public & Private) పాలనలకు సంబంధించిన నైతికస్మృతులు (Codes of ethics) కూడా భిన్నంగానే ఉంటాయి. ఉదాహరణకు వ్యాపారరంగంలో వారు తమ ఉత్పాదనలనుగురించి (Products) ప్రచారంచేసుకొనే విధంగా ప్రభుత్వరంగంలో జరిగే సేవలను వారు ప్రచారంచేసుకొనే అవకాశంలేదు. ప్రభుత్వ పరమైన ప్రచారాన్ని ప్రజలు అనుమానాస్పదంగానూ ప్రాతికూల్యంగానూ పరిగణిస్తారు. 3. ఈ రెండురంగాలు అంటే ప్రభుత్వ-ప్రైవేట్‌రంగాల ప్రవర్తన విషయంపట్ల ప్రజల దృక్పథంలో తీవ్రమైనభేదముఉంది. ఆమాటను 'సైమన్' (Simon) ఈవిధంగాచెప్పినాడు. ప్రజలు వ్యాపార రంగంకంటే ప్రభుత్వం అసమర్థమైనది అనీ లేదా అవినీతికరమైనదనీ అనుకొన్నప్పటికీ వ్యాపార రంగాన్ని వ్యతిరేకించడంకంటే ప్రభుత్వాన్ని వ్యతిరేకించడం ఎక్కువ తప్పుగానూ ఎక్కువ ప్రమాదకరంగానూ భావిస్తారు. 4. ప్రభుత్వపాలనలో కార్యకలాపాలన్నీ అత్యవసరమైనవిగా ఉంటాయి. ప్రైవేట్ రంగంలో ఈ లక్షణం కనిపించదు. ప్రజాక్షేమం విషయంలో తీవ్రంగా ఆలోచించకపోవడంగాని, శాంతిభద్రతలు, ఆరోగ్యము విద్య మొదలైన కార్యకలాపాలపట్ల ఒకరోజుకూడా అశ్రద్ధచూపడంగాని (Neglected) లేదా మందగింపజేయడంగాని (Slackened) జరగడానికి వీలులేదు. 5. ప్రభుత్వ పాలనద్వారా సమకూరే సేవలన్నీ ఏకస్వామ్య పద్ధతిలో ఉంటాయి. వాటిలో పోటీకి స్థానంఉండదు. 6. ప్రభుత్వ పాలనను సంఘసేవా చైతన్యం గలదిగా పేర్కొవడం జరిగింది. ప్రైవేట్ రంగంలో ఈ చైతన్య లోపం కనిపిస్తుంది. ప్రభుత్వ పాలనలో నిష్పక్షపాతంగా అందరికీ సమానావకాశాలు లభించేటట్లు చూడటమే దాని ప్రధాన లక్షణమని పైన పేర్కొన్న అంశాలదృష్ట్యా స్పష్టమవుతూంది. కాని ప్రైవేట్ పాలనలో ఒక ఆసామీ (Client) కి వేరొక ఆసామీకిమధ్య పక్షపాతం చూపడమే ప్రధానంగా జరుగుతుంది.

ఈ విధమైన లక్షణాలు ఉండటంవల్లనే ప్రభుత్వపాలన ప్రైవేట్‌పాలనకు భిన్నంగా కనిపిస్తూఉంది.

ఆధునిక వ్యాపారసిద్ధాంతం ఈ రకమైన విభేదాలను ఏమాత్రం ఒప్పుకోదు. ఉదాహరణకు ఆధునికంగా వ్యాపారం కేవలం లాభదృష్టితోమాత్రమే నడుస్తుందనే విషయాన్ని కాదు అంటుంది. అంతేకాక ఆధునిక వాణిజ్యానికికూడా ప్రజాసేవే ధ్యేయము. ప్రజావసరాలదృష్ట్యా కొంతసేవ చేయకపోయినట్లయితే ఏ వ్యాపారమైనా ఎంతోకాలం లాభసాటిగా నడవలేదు. ప్రజల సాంఘికపరమైన అనేక అవసరాలను పూర్తిచేయడంకోసం వ్యాపారంమీద న్యాయసమ్మతమైన అనేక నిర్బంధాలుపెట్టడం జరిగింది. ప్రజలభద్రత, ఆరోగ్యం లేదా నైతికతకు ప్రమాదంవాటిల్లే పద్ధతిలో డబ్బుచేసుకొనే వ్యాపారానికి సంబంధించిన ఏ కార్యకలాపాన్నైనా సహించడానికి వీలులేదు. సాంఘిక అభిరుచుల ప్రకారం వ్యాపారకార్యక్రమాలు, వాటిపద్ధతుల నియమబద్ధత అత్యధికంగా జరిగింది. ఉదాహరణకు కార్మికులను వినియోగదారులను దోచుకొనేవిధానాన్ని అరికట్టడం, అవాంఛనీయమైన పద్ధతులను విడనాడటం వంటి అనేక కట్టుదిట్టాలు చేయడంజరిగింది. ఈ కారణాలదృష్ట్యా ప్రజాక్షేమాన్ని విస్మరించి వ్యాపారసంబంధమైన కార్యక్రమాలు స్వేచ్ఛగా జరుగుతున్నాయని చెప్పడానికి వీలులేదు.

ప్రభుత్వపాలనకు సంబంధించినంతవరకు వ్యాపార సంబంధమైన ప్రభుత్వపరిగణన (Public accountability of business) కొన్నిప్రదేశాలలో తక్కువఉంటే మరికొన్ని ప్రదేశాలలో ఎక్కువగా ఉంటుందనికూడా చెప్పవచ్చు. ఉదాహరణకు, ప్రభుత్వ విధులలో ఉద్యోగులచేత సంభవించిన కర్తవ్యలోపాలకు (Torts) సాధారణంగా ప్రభుత్వం బాధ్యత వహించదు. కాని, వ్యాపారంలో ఏజెంట్లవల్ల సంభవించిన నష్టాలకు వ్యాపారమే పూర్తిబాధ్యత వహిస్తుంది. తమ పాలనకు సంభవించిన మంత్రిత్వబాధ్యతలనేవి వ్యాపారంలో ఉండవనేమాట నిజమే. కాని ప్రభుత్వ కార్యక్రమాలు నిర్వహించే ప్రదేశాలలో అంటే ఆర్థిక లేదా పరిశ్రమలకు సంబంధించిన వ్యవహారాలు నిర్వహించే ప్రదేశాలలో పరిస్థితి ఒకేవిధంగా ఉంటుంది. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల విషయం పరిశీలిస్తే దానిలో సంక్షిప్తంగా ప్రభుత్వ పద్ధతులు, వ్యాపార పద్ధతులు వాటి లక్ష్యాల మిశ్రమం మనకు గోచరిస్తుంది. ఇటువంటి విభేదాలు కేవలం శ్రేణికిసంబంధించినవేకాని రకానికి సంబంధించినవికావు.

ఈ చర్చలన్నీ బలహీనమైన వేమీకావు. అయితే ప్రైవేట్ పాలనకన్న ప్రభుత్వ పరిపాలనే విశిష్టమైనదని చెప్పడానికి దీనిస్వభావం (Mores and Ethos) సామాజికమైన సహజశక్తులలోనే స్వకీయమైన ప్రత్యేకత ఉన్నదన్న సత్యాన్నిమాత్రం విస్మరించడానికి వీలులేదు. కాగా ప్రభుత్వ పాలనావిషయాన్ని అధ్యయనంచేసేవారు ప్రైవేట్ పాలనలోని అనేక విషయాలకు తమ అధ్యయనవిషయంలో పోలికలు ఉన్నాయని ప్రైవేట్ రంగంలో నిత్యనూతనంగా జరిగే మార్పులు అభివృద్ధిద్వారా ఇంకా విషయపరంపరను సంపాదించవలసి ఉన్నదనే విషయాన్ని జ్ఞాపకం పెట్టుకోవలసిన అవసరం ఎంతైనాఉన్నది. ప్రభుత్వ ప్రైవేట్ పాలనలు ఒకే వంశానికి చెందిన రెండుభాగాలు. కాని వాటిలో ఒక్కొక్కదానికి వాటి స్వకీయమైన విలువలు- పద్ధతులు ఉన్నాయి. అది హేతువుగా వాటికి ఆయా ప్రత్యేకమైన లక్షణాలు సంక్రమించినాయి.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర అధ్యయన పరిధి
(The Scope of the Study of Public Administration)

ప్రభుత్వ పాలనను ఒక కార్యకలాపంగా చెప్పిన నిర్వచనంలో వివిధ దృక్పథాల భిన్నత్వాన్ని మనము గమనించినాము. అయితే 'ఒక అధ్యయన విషయంగానూ (As a study)లేదా విద్యావిభాగంగానూ(Branch of Learning)దీని పరిధి(Scope)ని నిర్వచించే సందర్భంలోకూడా అదే స్థితిని ఎదుర్కొనవలసి వస్తుంది. ప్రభుత్వ పాలన, కేవలం ప్రభుత్వ కార్యాలలోని నిర్వహణ విభాగమా ? (Managerial Part)లేదా ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహక శాఖకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలకు సంబంధించిందా? లేదా అన్ని శాఖలకు సంబంధించిందా? ప్రభుత్వ పాలన కేవలం విధానాల అమలు అనువర్తనమేనా? లేదా విధానాలను రూపొందించడంలో కూడా దీనికి భాగస్వామ్యం ఉందా ? అనే ప్రధానమైన విషయాలలో అభిప్రాయభేదాలు ఉన్నాయి.

పాలనా సంబంధమైన "పోస్డ్‌కార్బ్" (POSD CoRB) దృక్పథము
(The POSD CoRB View of Administration)

నిర్వహణా కార్యక్రమాల(Managerial Tasks)దృష్ట్యా నిర్మించిన దృక్పథం ప్రధానంగా వాణిజ్య-పారిశ్రామిక సంబంధమైన పరిపాలనా విషయాలను గురించి వ్రాసే రచయితల దృక్పథంగా చెప్పవచ్చు. ప్రభుత్వ పాలన విషయాన్ని గురించి వ్రాసిన అనేక మంది అమెరికన్ రచయితలు కూడా (ప్రత్యేకంగా పూర్వకాలంవారు) దీనిని సిద్ధాంత పరంగానైతేనేమి, ఆచరణాత్మక సౌకర్యంకోసమైతేనేమి ఒప్పుకొంటారు.

ఒకవేళ ప్రభుత్వ పాలన కేవలం నిర్వహణ మాత్రమే అయితే, దానిలో ఏమి ఉంటుంది? హెన్రీ ఫేయల్ (Henry Fayol) చెప్పినట్లు పాలనాసంబంధమైన ప్రధాన వర్గాలు (౫) అయిదు.

1. ప్రణాళిక రచన (Planning)
2. వ్యవస్థీకరణ (పరిశోధన-భవిష్యత్తును గురించిన ఊహను కలుపుకొని.) (Organsiation)
3. ఆజ్ఞ
4. సమన్వయము (Co-ordination).
5. నియంత్రణ (Control).

ఈ రచయిత ప్రకారం ఇవి కేవలం పరిపాలనలోని హేతుబద్ధమైన వర్గాలు మాత్రమే కావు. కాని, పాలన ప్రవృత్తిలో వెంటవెంట సంభవించే వాస్తవిక శ్రేణులు, లేదా సందర్భాలు (Steps or Moments). ఏదైనా ఒక పని చేయవలసి వచ్చినప్పుడు (Enquiry) లేదా పరిశోధన (Research), దానిద్వారా లక్ష్యానికి సంబంధించిన వాస్తవిక స్వభావాన్ని, దానిని సాధించడానికి కావలసిన వనరులను పరిశీలించడం జరుగుతుంది. ఈ విధంగా ఊహించడం భవిష్యత్ కార్యక్రమాన్ని రూపొందించడం, నిర్దిష్టమైన ప్రణాళికా రచనకు (Definite Planning)దారితీస్తుంది. ప్రణాళికకు మానవులు—భౌతిక సంపదలతో

(Men and Materials) కూడుకొన్న ఒక వ్యవస్థ అవసర మవుతుంది. దీని లక్ష్యం సమన్వయము (Co-ordination) అంటే సమష్టి కృషిని లక్ష్యంవైపు నడిపించడం. సమన్వయము (Co-ordination) సుసంగతమైన (Coherent) ఆజ్ఞ (Command) కు దారితీస్తుంది. అంతిమంగా అది నియంత్రణ (Control) గా రూపొందుతుంది. పాలనా సంబంధమైన పాఠ్యాంశాలను గురించి (Contents of Administration) ఫేయల్ (Fayal) చెప్పిన విషయాలను ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick) పూర్తిగా బలపరచినాడు.

ఈ సిద్ధాంతాన్ని అనుసరించే ఇతర రచయితలు ఈ వర్గాల పరస్పర సంబంధాలను బయటపెట్టి వాటిద్వారా పాలనా సంబంధమైన ప్రాథమిక సిద్ధాంతాలను నిర్ధారణ చేయడం కోసం, ఆసక్తిదాయకమైన (Interesting) వివరణ చేయడానికి ప్రయత్నించినారు. ఈ విధంగా అమెరికన్ రచయితలు "మూనీ" (Mooney) "రీలే" (Reiley) "వ్యవస్థీకరణ సిద్ధాంతం" (Theory of Organisation) మీద జర్మన్ శాస్త్రవేత్త "లూయిస్ ఎఫ్. అండర్‌సన్" (Louis of Anderson) సిద్ధాంతాన్ని ఆధారంగా పెట్టుకొని చెప్పిందేమిటంటే ప్రతి సిద్ధాంతం తన స్వకీయమైన ప్రవృత్తి - ఫలితాలను (Process and effects) కలిగి ఉంటుంది. తరువాత రెండిటిలోని ప్రతి ఒక్కటీ సిద్ధాంతం ప్రవృత్తి ఫలితం వంటి తొమ్మిది అంశాలతో కూడుకొన్న పాలనలోని ప్రధాన వర్గాల రేఖా మాత్రమైన స్వరూపాన్ని కింద ఉదాహరించడం జరిగింది. (ప్రక్క పేజీలోని పట్టిక చూడండి)

పి. మెక్ క్వీన్(P. Mac Queen)పాలనా పరిధిని సంక్షిప్తంగానూ, సామాన్యంగానూ వర్ణిస్తూ కేవలం మూడు అంశాలకు సంబంధించిన అధ్యయన విషయంగా పేర్కొన్నాడు.

1. మానవులు (Men) 2. భౌతిక సంపదలు (Materials) 3. పద్ధతులు (Methods).

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని రచించిన పూర్వపు అమెరికన్ రచయితలు వ్యాపార సంబంధమైన ఆలోచనచేత వ్యవస్థచేత (Business thought and organization) చాలా ప్రభావితులైనారు. కాని, ఫేయల్ (Fayol) అతని అనుచరులు వివరించిన వర్గాలు (Categories) చాలా అమూర్తమైనవి, సంకుచితమైనవి (abstract and narrow) కావడంవల్ల పరిపాలనా ప్రక్రియలకు అన్నిటికీ వర్తించదు. అందువల్ల వాటిని సముచితంగా మార్చడానికి ప్రయత్నించినారు. ఇటువంటి ప్రయత్నాలలో "విలోబీ" (Willoughby) చేసిన ప్రయత్నం మొదటిది. అతడు "ప్రభుత్వ పాలనా సిద్ధాంతాలు" (Principls of Public Administration) అనే తన ప్రసిద్ధగ్రంథాన్ని ఐదు ప్రధాన విభాగాలు లేదా విషయాలు (Topics) గా విభజించినాడు. 1. సాధారణ లేదా ఉన్నత స్థాయి పాలన (General or over head Administration). దీనిలో విధుల కేటాయింపు (Allocation of functions), నిర్దేశము (Direction) అనే అంశాలు ఇమిడి ఉన్నాయి. 2. వ్యవస్థీకరణ (Organization)అంటే పాలనా సంబంధమైన నిర్మాణాన్ని నిర్మించడం (Building up of the Administrative structure).

3. ఉద్యోగి బృంద నిర్వహణ (Personnel management)
4. భౌతిక సంపదలు-సరఫరా (Material and supply)
5. విత్తము (Finance)

1. సిద్ధాంతము (Principle)	2. ప్రవృత్తి (Process)	3. ప్రభావము (Effect)
1. దర్యాప్తు- అంటే, ఏమిచేయవలెననే విషయాన్ని విచారణ చేయడం (Investigation- enquiry in to facts of what has to be done)	2. భవిష్యత్తును ఊహించడం- దర్యాప్తు జరిపిన విషయాల దృష్ట్యా భవిష్యత్కార్య క్రమాన్ని ఊహించడం (Forecasting- forecasting of the future activity in the light of the investigation)	3. ప్రణాళికారచన- ఊహించిన అంశాలను స్పష్టమైన ప్రణాళికా రూపంలో జోడించడం (Planning- Kniting the fore-casts together into a well articulated plan)

2. ఔచిత్యము (Appropriateness)	వ్యవస్థ (Organization)	సమన్వయము (Co-ordination)
అంటే మానవులు భౌతిక సంపదల వ్యవస్థ చేపట్టిన లక్ష్యానికి ఉచితంగా ఉన్నదా? అనే విషయాన్ని చూడటం. (Is to see that human and material organization are suitable for the object in land)	ఊహా ప్రవృత్తి (This is fore-casting in process)	ఇది వ్యవస్థీకరణ ప్రవృత్తి ఫలితము (This is the effect of the process of organization)

3. క్రమము (Order)	ఆజ్ఞ (Command)	నియంత్రణ (Control)
భౌతిక సంపదల క్రమాన్ని మానవుల క్రమాన్ని నిర్ధారణ చేసుకోవడం. (Ensuring material and human order)	ఇది ప్రణాళికారచన ప్రవృత్తి (This is Planning in Process)	ఇది ఆజ్ఞాఫలితము (This is the effect of Command)

ఈ పునర్విభజనలను మెరుగుపరిచి వివరణచేస్తూ, ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర పరిధిని గురించిన అమెరికాదేశపు పాలనా సంబంధమైన ఆలోచనను (American Administrative thought) అంతిమంగా స్పష్టంచేస్తూ దానిలోని నిర్వహణ విధులను "పోస్డ్ కార్బ్"

(POSD CoRB) అనే మాటలో "లూథర్ గలిక్" (Luther Gullick) పొందుపరిచి నాడు. ఈ మాటలోని ఒక్కొక్క అక్షరం ఈ కింద వివరించిన ఒక్కొక్క కార్యక్రమానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది.

P. అనే అక్షరము ప్రణాళికా రచనకు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది. అంటే చేయవలసిన పనులను ఆశించిన ప్రయోజనాన్ని సాధించడంకోసం అనుసరించదగిన పద్ధతులను రూపొందించడం.

O. అనె అక్షరము వ్యవస్థీకరణ (Organization) ను సూచిస్తుంది. అంటే పనులను నిర్వహించడానికి స్పష్టంగా నిర్వచించిన (Well defined) పునర్విభాగాలు (Sub-divisions) సమన్వయ (Co-ordination) పద్ధతితో కూడుకొన్న అధికార వ్యవస్థను నిర్మించడం.

S. అనే అక్షరము సిబ్బంది (Staffing) నియామకాన్ని సూచిస్తుంది. ఈ విధి ననుసరించి వ్యవస్థలోని వివిధ ఉద్యోగాలలో తగిన వ్యక్తులను నియామకం చేయడం వంటి ఉద్యోగి బృంద పాలనకు సంబంధించిన విషయాలన్నీ దీనిలోకి వస్తాయి.

D. అనే అక్షరం "నిర్దేశించడం" (Directing) అనే మాటను సూచిస్తుంది. అంటే, నిర్ణయాలు జరిపి సిబ్బంది మార్గదర్శకత్వంకోసం ఆదేశాల రూపంలోను, ఆజ్ఞల రూపంలోనూ వాటిని ఉద్యోగులకు అందజేయడం.

Co అనే అక్షరాలు సమన్వయము (Co-ordination) అనే మాటకు ప్రాతి నిధ్యం వహిస్తాయి. ఈ విధిననుసరించి అతివ్యాప్తి గాని (Over lapping), సంఘర్షణ (Conflict) గానీ లేకుండా, పనులలోని వివిధ భాగాలు పరస్పర సహకారంతో మనుగడ కోవడం.

R. అనే అక్షరం "నివేదించడం" (Reporting) అనే మాటను సూచిస్తుంది. అంటే, వ్యవస్థలో జరిగే పనుల గురించిన సమాచారాన్ని తనిఖీలు, పరిశోధనల ద్వారా సేకరించి ఉన్నతాధికారులు (Superiors), అధీనాధికారులు (Subordinates) మొదలైన ప్రముఖులందరికీ అందజేయడం.

B. అనే అక్షరం "బడ్జెటింగ్" (Budgeting) అనే దానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది. ఈ విధి అమెరికన్ పరిభాషలో (American Phraseology) పూర్తి విత్త పాలనకు సంబంధించి ఉంటుంది.

"పోస్డ్ కార్బ్" కార్యక్రమాలు పాలన లేదా నిర్వచనలోని అన్ని రంగాలకు సంబంధించిన పద్ధతులకు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తాయని చెప్పవచ్చు. పాలనలోని ఏ ప్రత్యేక రంగమైనా, లేదా ప్రయోజనమైనా దాని ప్రణాళికా రచన (Planning), వ్యవస్థీకరణ (Organization), ఉద్యోగి బృంద నిర్వహణ (Personnel management), విత్త నిర్వహణ (Financial management) ఒకే విధంగా అవసరమవుతాయి. అందువల్ల వాటిని పాలనకు సంబంధించిన అత్యవసర సారాంశాలుగా గ్రహించడం జరిగింది. కాగా, అమెరికాదేశ పాలన లేదా అధ్యయన విషయాలు ఈ దృక్పథం ఏలుబడికింద సుమారు ఒక తరంకంటే ఎక్కువ కాలమే ఉన్నాయి.

పాలానా సంబంధమైన విషయ దృక్పథము :
(The Subject-matter view of Administration)

పైన ఉదాహరించిన దృక్పథానికి వ్యతిరేకంగా కూడా ఒక ప్రక్రియ (Reaction) రూపొందటం జరిగినది. దాని ప్రకారం ఈ "పోస్డ్కార్బ్" (POSD CoRB) కార్యకలాపాలు సమగ్రమైన పాలనగా గాని, లేదా దానిలో ముఖ్యమైన భాగంగా గాని చెప్పడానికి వీలులేదు. ఇవి కేవలం సాధారణ గృహకృత్యాల వంటివి. లేదా పాలనకు సంబంధించిన సాధనాల (Tools) వంటివి. వాటి ద్వారా శాంతి భద్రతలు, విద్య, ప్రజారోగ్యం, వ్యవసాయము, పబ్లిక్ వర్క్స్, సాంఘిక భద్రత, న్యాయము, రక్షణవంటి ప్రజాసేవలను రూపొందిస్తారు.

ఈ కార్యక్రమాలు లేదా సేవలకు వాటి స్వకీయమైన ప్రత్యేక పద్ధతులున్నాయి. ఆ పద్ధతులు ఈ "పోస్డ్కార్బ్" (POSD CoRB) కార్యక్రమాలద్వారా పూర్తికావడం లేదు.

ఉదాహరణకు పోలీస్ పరిపాలనలో నేరపరిశోధనకు అంటే, శాంతిని భగ్నంచేసే చర్యలను అరికట్టడం, చెడు నడతలను నియంత్రించడం (Control of bad characters) వంటి విషయాలకు ప్రత్యేకమైన పద్ధతులున్నాయి. అవి దక్షతతో కూడుకొన్న పోలీస్ కార్యక్రమాలకు వ్యవస్థలోని లాంఛనప్రాయమైన సిద్ధాంతాలు, ఉద్యోగిబృంద నిర్వహణ, సమన్వయము (Co-ordination) లేదా విత్తము(Finance) మొదలైన వాటికంటె కూడా ఎంతో ముఖ్యమైనవి. అయితే ఇతర సేవల విషయంలో కూడా ఇదేవిధంగా ఉంటుందని చెప్పవచ్చు. అంతేకాక, నిర్వహణలోని సాధారణ సాంకేతిక పద్ధతులుకూడా, అవి వినియోగ పడే సేవలలో విషయ ప్రాధాన్యాన్ని బట్టి మార్చడం జరిగింది. ఎందువల్లనంటే, సాయుధ దళాల వ్యవస్థ విద్యా వ్యవస్థకన్న భిన్నంగా ఉంటుంది. ఆ వ్యవస్థలలో అనుసరించే సమన్వయ సాంకేతిక పద్ధతులు కూడా ఒకే విధంగా ఉండవు. అందువల్ల నిర్దిష్టమైన పాలనా కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన వివిధ రంగాలలో ప్రత్యేక సాంకేతిక పద్ధతులను విస్మరించి, నిర్వహణ వ్యవహారాలకు ప్రాధాన్యమివ్వడం పాలనలోని అంతర్గత భావాన్ని (Heart of administration) విస్మరించడమే అవుతుంది. అటువంటి అధ్యయనక్రమం విద్యార్థికి ఆచరణలో లాభదాయకం కాజాలదు.

అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలకు వెలుపల పాలనా సంబంధమైన రచనలు, అధ్యయన విషయాలు నిర్వహణ అంశాలకన్న, పరిపాలనలోని సేవలకు సంబంధించిన విషయాలమీదనే కేంద్రీకృతమై ఉండటం గమనించదగింది. అయినా, నిర్వహణ విషయలను కూడా పూర్తిగా విస్మరించడం జరగదు. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో కూడా మునిసిపల్ పరిపాలన, రచనలు సాగించడం, అధ్యయనం చేయడంవంటి విషయంలో కూడా పురపాలక సేవలు అంటే, ప్రజారోగ్యము. అగ్నిమాపకము (Fire protection), పబ్లిక్ వర్క్స్, పరిశుభ్రత, విద్య, సమాచారాలు (Communications), రెవిన్యూ, విత్తము (Finance), టౌన్ ప్లానింగ్ (Town Planning)వంటి సేవల విషయాన్ని (Subject matter content) బట్టే అధికంగా జరుగుతూ ఉన్నది. భారతదేశంలో పాలనాశాస్త్ర అధ్యయనం చాలాతక్కువ. అయినా, ఈ విషయానికి సంబంధించిన సాహిత్యం (Literature) అందుబాటులో ఉన్నంత వరకు వ్యవస్థ (Organization), సమన్వయము (Co-ordi-

nation), ఇతర సాంకేతిక పద్ధతులకన్న అధికంగా విషయప్రాధాన్యమున్న క్షేత్రాలు అంటే, భూమిశిస్తు (Land Revenue). పోలీస్, రక్షణ (Defence), విద్య, పబ్లిక్ వర్క్స్, ఉద్యోగి బృంద నిర్వహణ (Personnel management) వంటి విస్తృత విషయాలంతే ప్రాముఖ్యమిస్తూఉంది.

ఈ రెండు దృక్పథాలకు మధ్య పొత్తు కుదర్చడం సాధ్యమవుతుందా?
(Can the two Views be reconciled)

ప్రభుత్వ పరిపాలనా పరిధికి సంబంధించిన ఈ దృక్పథాలలో ఏ దృక్పథం, ఈ విషయాన్ని ఎక్కువ వాస్తవికంగా వివరిస్తుంది అనే సమస్య ఉన్నంతవరకు వీటిలో ఏ ఒక దానిని తోసిపుచ్చే అవసరం కనిపించదు. కాని, ఆ ప్రశ్న ఉత్పన్నమే కాకూడదు. ఎందువల్లనంటే, వాటిలో ప్రతి ఒక్కటీ పాఠ్య విషయంలోని ఒక విస్తృత విభాగాన్ని సూచిస్తూఉన్నది. అయితే పరిపాలనా శాస్త్రానికి సంబంధించిన పూర్తి పరిధి (Scope) తో ఈ రెండు దృక్పథాలూ ఇమిడిఉన్నాయి. మానవ శరీరంలోని ప్రతి అవయవానికీ వాటి వాటి "అనాటమీ" (Anatomy), ఫిజియాలజీ (Physiology) ప్రత్యేకంగా ఉన్నట్లే, పరిపాలనకు కూడా "పోస్డ్ కార్బ్" అనే సాధారణ సాంకేతిక పద్ధతులు అస్థిపంజరంగానూ వివిధ కార్యక్రమాల ప్రత్యేక పద్ధతులు కండరాలు నరాలుగానూ చెప్పుకోవచ్చు. శరీరంలో ఎముకలు, జీర్ణకోశం, రక్త ప్రసరణ, లేదా శ్వాస కోశాలు ఏది లోపించినా శరీరం పనిచేయదు కదా! అదే విధంగా పై రెంటిలో ఏది లేకపోయినా పరిపాలన కుంటు పడుతుంది.

ఈ సందర్భంలో రాజనీతి శాస్త్రం (Politics), ఆర్థిక శాస్త్రం (Economics) వంటి ప్రతిష్ఠాపిత (Established) సాంఘిక శాస్త్రాల సాదృశ్యం సహాయకారిగా ఉంటుంది.

మొదటిది, ఈ శాస్త్రాలలో ప్రతి ఒక్కదానికి ఒక సిద్ధాంత విభాగం (Theory part) ఉంటుంది. అది అమూర్త రూపంలో గాని, సాధారణ రూపంలో గాని, లేదా ఒక క్రమబద్ధమైన భావనగా శాస్త్రంతో సంబంధంఉన్న అన్నిటికీ, లేదా ప్రత్యేకంగా ఒకే ప్రకృతి విభాగానికి చెందిన కొన్ని దృగ్గోచర వస్తువులకే అనువర్తనీయాలైన అభిప్రాయాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. అదే విధంగా రాజనీతి ఆర్థిక శాస్త్రాలు కూడా ఉంటాయి. ఈ సిద్ధాంతాలు వివిధ రచయితల దృక్పథాల ననుసరించి వివిధ మార్గాలుగా ఉన్నప్పటికి, వాటిలో అంతర్గతమైన ఒక ఐక్యత (Unity), విశ్వజనీనత (Universality) గోచరిస్తుంది. కాగా, వివిధ రకాలైన రాజనీతి లేదా ఆర్థిక శాస్త్ర సంబంధమైన సంస్థలకు, కార్యకలాపాలకు ఈ సిద్ధాంతంలో (Theory) ఉన్న అనువర్తనీయతను (Application) రెండో విషయంగా చెప్పుకోవచ్చు. ఇది రాజనీతి శాస్త్రంలో రాజ్యాంగ చరిత్ర (Constitutional History), తులనాత్మక ప్రభుత్వము (Comparative Government), అంతర్జాతీయ సంబంధాలు (International Relations) అనే శాఖలను, ఆర్థిక శాస్త్రంలో డబ్బుకు సంబంధించిన ప్రత్యేకమైన అధ్యయనం (Specialized studies of money), బాంకింగ్-ద్రవ్యమారకము (Banking and exchange) అంతర్జాతీయ వాణిజ్యము (International-Trade), ఆర్థిక పారిశ్రామిక చరిత్ర

(Economic and Industrial history), ప్రభుత్వ ధనము (Public-Finance) కూలీల సమస్యలు (Labour Problems) మొదలైన శాఖలను రూపొందించింది.

అదే విధంగా (మొదట) పరిపాలనా సంబంధమైన సిద్ధాంతం సాధారణ రూపంలోనూ, అమూర్త రూపంలోనూ పరిపాలన అంతటికీ సంబంధించిన (Common) సాధారణ పోస్ట్ కార్బ్ సాంకేతిక పద్ధతులతో కూడుకొని, ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర పరిధిలో ఇమిడి ఉండవలసి ఉంది. రెండోది, సామాన్య పాలనా సిద్ధాంతం వివిధ పరిపాలనా రంగాలలోని కార్యక్రమాలకు అంటే, పోలీస్, విద్య, ఆరోగ్యము, వ్యవసాయము, న్యాయము, రక్షణ, సాంఘిక సంక్షేమం మొదలైన వాటికి వివిధ దేశాలలో, వివిధ స్థాయులలో స్థానికంగానూ జాతీయంగానూ అంతర్జాతీయంగానూ నిర్దిష్టంగా అనువర్తనీయం కావడానికి సంబంధించిన అధ్యయన విషయాలు కూడా ఈ శాస్త్ర పరిధిలో ఇమిడి ఉండవలె.

ఈ విధంగా ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలో మనకు రెండు విస్తృతమైన విభాగాలు లభిస్తాయి.

1. పాలనా సంబంధమైన సిద్ధాంతము (Administrative Theory).
2. అనువర్తిత పాలన (Applied Administration)

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర పరిధికి సంబంధించిన ఈ రెండు విరుద్ధమైన దృక్పథాలకు ఈ విధంగా పొత్తు కుదర్చడం జరుగుతుంది.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రపరిధికి సంబంధించిన నివేదిక
(A Statement of the Scope of Public Administration)

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర పరిధికి సంబంధించిన పూర్తి నివేదిక (Statement) ఏమిటంటే-పాలనా సిద్ధాంతాన్నీ (Administrative Theory), అనువర్తిత పాలననూ (Applied Administration) ఈ శాస్త్ర పరిధి తన ప్రధానమైన రెండు విభాగాలుగా గుర్తించవలె.

పాలనా సిద్ధాంతానికి సంబంధించిన క్షేత్రాన్ని సాధారణంగా ప్రభుత్వ శాస్త్ర గ్రంథాలలో స్పష్టంగా రూపొందించినారు. కొంతకాలం కిందట "సాంఘిక శాస్త్రాలు ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం జాయింట్ యూనివర్సిటీ కౌన్సిల్" (The Joint university Council for Social Studies and Public Administration) కు పాలనా శాస్త్ర సంబంధమైన కమిటీ వారు కింది విధంగా తమ నివేదికను సమర్పించినారు.

(The Administrative Process in Relation to Democratic Government)

ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన పాలనా ప్రక్రియ
(The Administrative Process in Relation to Democratic Government)

"పాలనలో నిమగ్నమైన నిర్మాణము (Structure), వ్యవస్థ విధులు, పద్ధతులు వంటి అన్ని రకాల ప్రభుత్వ అధికారాలు జాతీయమైనవిగాని (National), ప్రాంతీయమైనవి

(Regional) లేదా స్థానికమైనవిగాని కార్యనిర్వహణకు (Executive) లేదా సలహా రూపకాలు (Advisory) గానీ, కేంద్ర శాఖంలో విలీనమై ఉండటమేగాక "నాన్ మినిస్టీరియల్" వ్యవస్థలోనూ "పబ్లిక్ బోర్డ్స్" కార్పొరేషన్‌లలోనూ కూడా విలీనమై ఉంటాయి." పాలనాధికారుల విధులలో కార్యనిర్వాహక శాఖ (Executive), శాసన నిర్మాణ శాఖ (Legislature), న్యాయశాఖ (Judiciary) లకు సంబంధించిన విధులు చేరిఉన్నాయి. వివిధ రకాల విధులకు ఈ వివిధ పద్ధతులు తగినట్లు ఉన్నాయి.

పరిపాలనమీద నియంత్రణకు సంబంధించిన వివిధరూపాలు
(The Various Forms of Control Over Administration)

పార్లమెంటు, మంత్రి మండలికి (Cabinet) సంబంధించిన బాహ్య నియంత్రణ (External control), స్థానిక ప్రభుత్వ కేంద్ర నియంత్రణ, ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల మంత్రిత్వ నియంత్రణ మొదలయినవి, కోర్టులు పాలనా సంబంధమైన "ట్రిబ్యునల్స్" (Administrative Tribunals) ద్వారా న్యాయశాఖ నియంత్రణ పాలనా యంత్రాంగం తాలూకు అంతరంగిక నియంత్రణ, ఏకీకరణ, సమన్వయము, వికేంద్రీకరణ (Decentralization), విత్తనియంత్రణ ఒక నియంత్రణ సాధనంగా "ఉమ్మడి సేవా శాఖ" ("Common Service Department" as a media of control), స్థానిక మండలి (Local council) దాని కమిటీల నియంత్రణ సివిల్ సర్వీస్‌లకు, స్థానిక ప్రభుత్వేతర సాదృశ్య సిబ్బందికి సంబంధించిన ఉద్యోగి బృంద సమస్యలు (Personnel problems)

(ఉదాహరణకు భర్తీ (Recruitment), స్థాయీ నిర్ణయము (Grading), పదోన్నతి (Promotion), పదవీ విరమణ (Retirement), శిక్షణ (Training).

ప్రణాళికారచన, పరిశోధన (Research), సమాచార పౌర సంబంధాల సర్వీస్‌లు (Information and public relations services), పాలనా సంబంధమైన వివేచనను చెలాయించడం (Exercise of Administrative discretion).

వివిధ కార్యరంగాలలో అనువర్తిత పాలన (Applied Administration) ముఖ్యమైన స్వరూపాలను గురించి సమగ్ర నివేదికను పొందుపరచడం సాధ్యమైన పనికాదు. ఎందువల్లనంటే :

1. ఈ రంగం చాలా విస్తృతమైనది కావడంవల్ల పూర్తిగా సర్వే చేయడం కష్టసాధ్యమవుతుంది.

2. పరిపాలనా కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన కొత్తరంగాలు ఉత్పన్నమవుతున్నాయి. అనువర్తిత పాలనకు సంబంధించిన ప్రధాన రూపాలను వర్గీకరించడంకోసం చేసిన కొద్ది ప్రయత్నాలలో "వాకర్" (Walker) చేసిన ప్రయత్నం ఒకటి. అతడు దీనిని (10) పది ప్రధానమైన విధుల ఆధారంగా పేర్కొన్నాడు.

ఆ విధులు ఇవి:

1. **రాజకీయ విధి** (Political)
2. **శాసన నిర్మాణ విధి** (Legislative

3. విత్తీయ విధి (Financial)
4. రక్షణ విధి (Defensive)
5. విద్యా విషయిక విధి (Educational)
6. సాంఘిక విధి (Social)
7. ఆర్థిక విధి (Economical)
8. విదేశీయ విధి (Foreign)
9. సామ్రాజ్య విధి (Imperial)
10. స్థానిక విధి (Local)[22] ఈ విధులను అతడు కింది విధంగా వివరించినాడు.

1. పరిపాలనా సంబంధమైన రాజకీయ విధులు : కార్యనిర్వాహణ శాఖ-శాసన నిర్మాణ శాఖ సంబంధము, మంత్రి మండలి లేదా మంత్రిత్వానికి సంబంధించిన రాజకీయ పరిపాలనా కార్యక్రమాలు, శాశ్వత మంత్రిత్వ అధికార సంబంధము, సంక్షిప్తంగా స్థిరమైన పరిపాలన రాజకీయాలకు మధ్య ఉన్న సంధ్యారాగ మండలాన్ని (Twilight zone) అధ్యయనం చేయడం.

2. శాసననిర్మాణ విధులు : ఇవి కేవలం శాసన దత్తత కోసమేకాక, శాసన సభ ఆమోదంకోసం దాఖలు పరచవలసిన బిల్లును తయారుచేయడానికి పాలనాధికారులు చేసే ప్రారంభ కార్యక్రమాలు వీటిలో ఇమిడి ఉంటాయి.

3. విత్త విధులు (Financial Functions) : ఇవి విత్తపాలనకు సంబంధించిన సమస్త విషయాలతోకూడి ఉంటాయి. అంటే అంచనాలు తయారు చేయడం మొదలుకొని అమలు (Execution), ఖాతాల నిర్వహణ, ఆడిట్ (Audit), ట్రెజరీ నిర్వహణ (Treasury management) మొదలయిన వాటివరకు-అన్నమాట.

4. రక్షణ విధులు : సైనిక సంబంధమైన పాలనలో ఇమిడి ఉంటాయి.

5. విద్యావిషయిక విధులు : స్థూలంగా విద్యా విషయిక పాలనతో వీటికి సంబంధము ఉంటుంది.

6. సాంఘిక పాలన : ఆహారము (Food), గృహవసతి (Housing), సాంఘిక భద్రత (Social security), ఉద్యోగాలు (Employment) మొదలయిన శాఖల కార్యక్రమాలకు సంబంధించి ఉంటుంది.

7. ఆర్థికపాలన : పరిశ్రమలు, వ్యవసాయరంగాల ప్రోత్సాహము, పరిరక్షణ వంటి విస్తృత పరిపాలనా కార్యక్రమాలకు సంబంధించింది. అభివృద్ధికరము, సుస్థిరమైన ఆర్థిక వ్యవస్థను సాధించడం, విదేశీ వర్తకాన్ని ప్రోత్సహించి అభివృద్ధి పరచడం, ప్రజోపయోగకరమైన వ్యవహారాలను ప్రభుత్వంచేపట్టి నడపడం, వాడకందారుల అభిరుచులకు అనుగుణంగా పరిశ్రమలను క్రమబద్ధం చేయడం మొదలయినవన్నీ ఈ విధిలో ఇమిడి ఉంటాయి.

22. Journal of Public Administration, Vol. X. pp. 397-408.

8. విదేశపాలన (Foreign Administration) : విదేశ వ్యవహారాల నిర్వహణకు సంబంధించింది. దౌత్యము (Diplomacy), అంతర్జాతీయ సహకారము (Internationl Co-operation), వివిధరకాలైన అంతర్జాతీయ ఏజెన్సీల పరిపాలన వంటివి దీనికి సంబంధించి ఉంటాయి.

9. సామ్రాజ్యపాలన (Imperial Administration) : ఒక దేశము లేదా ప్రజలు, వేరొక దేశము లేదా ప్రజలమీద చేసే పరిపాలన ద్వారా ఉత్పన్నమయ్యే సమస్యలు-సాంకేతిక పద్ధతులకు సంబంధించి ఉంటుంది.

10. స్థానిక పాలన : స్థానిక సంస్థల కార్యక్రమాలకు సంబంధించి ఉంటుంది.

ఈ పథకం (Scheme) సమగ్రమూకాదు, సహేతుకమూకాదు. ఉదాహరణకు పోలీసు, పబ్లిక్ వర్క్సుకు సంబంధించిన పాలన ఈ పథకంలో ఎక్కడ పొందుపరచవలెననే విషయం కష్టంగా కనిపిస్తుంది. అంతేకాక పరిపాలనలోని ఆర్థిక, సాంఘిక, సామ్రాజ్య, ఇతర శాఖలమధ్య అతివ్యాప్తి (Over lapping) అధికంగా కనిపిస్తుంది. అనువర్తిత పాలనారంగానికి సుస్పష్టమైన రూపకల్పన చేయడానికి చేసిన ఇతర ప్రయత్నాలు, ఈ లోపాలకారణంగానే పూర్తిగా కుంటుపడవలసి వస్తుంది. సమగ్రత, లేదా నిర్దుష్టమైన యుక్తియుక్తత లోపించినప్పటికీ అధ్యయన ప్రయోజనంకోసం ముఖ్యమైన అనువర్తితపాలన సంబంధమైన ప్రధాన అవస్థలను సూచించడానికి అవకాశము ఉన్నది.

దానిలో కొన్ని కింద సూచించడం జరిగింది.

(1) ప్రపంచంలోని ప్రధానమైన దేశాలలోని పరిపాలనా పద్ధతులను వివిధ ప్రభుత్వాలు-వాటి స్వరూప స్వభావాల దృష్ట్యా అధ్యయనం చేయడం.

(2) ఆధునిక ప్రగతిశీలక రాజ్యాలలో (Progressive States of today) కనిపించే సర్వీసులు లేదా ప్రధానమైన విధ్యుక్తశాఖల (Functional Departments) లోని కార్యక్రమాలు-సాంకేతిక పద్ధతుల అధ్యయనము.

(3) స్థానిక-ప్రాంతీయ ప్రభుత్వాల స్థాయిలలో పరిపాలనా వ్యవస్థ, పద్ధతుల విచారణ.

(4) ప్రత్యేకమైన దేశాలకూ ప్రపంచమంతటికీ సంబంధించిన చరిత్రలోని విభిన్న కాలాలలోని పరిపాలనా వ్యవస్థ-పద్ధతుల అధ్యయనము.

(5) ఒకదేశం మీద మరోదేశానికి ఏర్పడిన సంబంధం కారణంగా సహకార-సమానత్వాల ఆధారంగా గాని, లేదా సామ్రాజ్యపరమైన అధికారం ఆధారంగా గాని ఉత్పన్నమైన సమస్యలు.

సంక్షిప్తంగా అనువర్తిత పాలనా విషయాన్ని దేశాల వారీగా, శాఖలవారీగా లేదా విధుల వారీగా, ప్రభుత్వస్థాయిల వారీగా చారిత్రాత్మకంగా, అంతర్జాతీయంగా అధ్యయనం చేయవలసి ఉంటుంది.

ఆధునిక రాజ్యంలో ప్రభుత్వపాలన పాత్ర ప్రాధాన్యము
(The Importance of the Roil of public Administration in the Modern State)

ఆధునిక రాజ్యంలో ప్రభుత్వ పాలన పాత్ర ప్రాధాన్యాన్ని నొక్కిచెప్పకుండా ఉండలేము. సంకీర్ణమైన ఆధునిక పారిశ్రామిక నాగరకత, పట్టణ నాగరకతలు కారణంగా రాజ్యాల విధులు కూడా విస్తృతమవుతున్నాయి. నేటి వరకు కూడా సామాజిక జీవితాన్ని రాజ్యమే నిర్వహిస్తూ ఉండటం గమనించదగింది. సామాజిక సంక్షేమం పూర్తిగా దక్షత ఉన్న ప్రభుత్వ నిర్వహణ మీదనే ఆధారపడి ఉంది. అంటే వ్యక్తి పరమైన ప్రత్యేక ప్రయత్నాలు కాక, ప్రభుత్వ పాలన మీదనే ఆధారపడి ఉన్నదన్నమాట. ఒకవేళ ప్రభుత్వ పాలన విఫలమయితే ఆధునిక సమాజ నిర్మాణము, నాగరకత పూర్తిగా పేక మేడవలె కూలిపోతుంది.

"ఒకవేళ మన నాగరకత విఫలమయితే, దాని ప్రధాన కారణం పరిపాలన విచ్ఛిన్నం కావడమే"నని ప్రొఫెసర్ డబ్ల్యు. బి. డన్‌హామ్–హార్వార్డ్ (Prof. W. B. Donhom of Harvard) చెప్పినాడు. చార్లెస్. ఎ. బియర్డ్ (Charles A. Beard) చెప్పినట్లు "పాలనా విషయానికి మించిన ముఖ్యమైన విషయం ఇంకొకటిలేదు. నాగరక ప్రభుత్వమే కాదు, నాగరక సమాజానికి సంబంధించిన విధులను సమర్థంగా నిర్వహించడం కోసం శాస్త్రము, తత్వము, పాలనలోని ఆచరణ మొదలయిన వాటిని అభివృద్ధి చేసుకోగలిగే మన యోగ్యత మీదనే పూర్తి నాగరకత ఆధారపడి ఉంటుందని నా అభిప్రాయము."[23]

ఆధునిక సమాజంలో వ్యక్తికి, జన్మించిన దగ్గరి నుండి మరణించేవరకు, జీవితంలోని ప్రతి అడుగులో ప్రభుత్వ పాలనతో సంబంధము ఉన్నది. వాస్తవాన్ని దీర్ఘంగా ఆలోచించి చూస్తే మానవుడు జన్మించకముందే అంటే తల్లి గర్భంలో ఉన్నప్పటి నుంచే, గర్భవతి అయిన తల్లి తీసుకొనే జాగ్రత్తల ద్వారా ప్రభుత్వ పాలన ఆరంభమవుతుందని తెలుస్తుంది. ఈ అభిరుచి అతని అంత్యదశవరకు కొనసాగుతుంది.

ఉదాహరణకు అతని మరణాన్ని అధికార పత్రాలలో నమోదు చేయడం, ఒకవేళ అతడేదైనా వీలునామా వ్రాస్తే దానిని ఋజువు చేయడం, అతని ఆస్తి పాస్తుల విషయంలో తగిన జాగ్రత్తలు తీసుకోవడం, కొన్ని పరిస్థితులలో మైనర్ల విషయంలో కూడా శ్రద్ధ వహించడం. ఒక వ్యక్తి జన్మించిన వెంటనే అతని జన్మ తేది ప్రభుత్వ అధికారుల దగ్గర నమోదు కావలసి ఉంటుంది. ప్రసూతి, శిశు సంక్షేమ కేంద్రాలు కూడా శిశువుల పట్ల మొదటి కొన్ని వారాల పాటు జాగ్రత్త వహిస్తాయి. అటు తరవాత టీకాలు వేసే ప్రభుత్వోద్యోగి టీకాలు వేస్తాడు. శిశువుకు కొన్ని సంవత్సరాల వయసు వచ్చిన తరవాత చదువు నేర్చుకోవడం కోసం అతడు రాజ్యంలోని ఒక పాఠశాలకు వెళ్ళడం ప్రారంభిస్తాడు. విద్యాభ్యాసం పూర్తి అయిన తరవాత అతడు వృత్తిలో ప్రవేశిస్తాడు. ఆ వృత్తి సర్వసామాన్యంగా ప్రభుత్వోద్యోగమే అయి ఉంటుంది. మరి కొందరి విషయంలో అది వ్యాపారము, పరిశ్రమ లేదా ఏదో ఒక వృత్తిని అవలంబించడం జరుగుతుంది. ఇవన్నీ కూడా ఏదో ఒక విధంగా

23. Quoted A. Lepawsky, Administration, P. 17.

ప్రభుత్వ క్రమబద్ధతకు, నియంత్రణకు లోబడి ఉండవలసినవే. మనము వినియోగించుకొనే ఆహారము, మంచినీళ్ళ స్వచ్ఛతకోసం, మన పరిసరాల పరిశుభ్రతకోసం, మనము నడిచే వీధులు, రోడ్లు బాగుండటంకోసం, విద్యుచ్ఛక్తి, గాస్ వంటి సౌకర్యాల కోసం .మనము పురపాలక సంస్థకు చెందిన అధికారుల సహాయాన్ని పొందవలసి ఉంటుంది. ప్రభుత్వానికి పన్నులు చెల్లించే వాళ్ళం కాబట్టి, అది సమకూర్చే సేవలు, వస్తువుల వాడకందారులుగా మన మంతా ప్రభుత్వ పరిపాలనలో సంబంధమున్న వాళ్ళమే. మనము నిరుద్యోగ సమస్య, కొరత (Scarcity), ప్రకృతి వైపరీత్యాలు (Natural Calamities), అంటు వ్యాధులు, యుద్ధాలు మొదలయిన వాటితో నలిగిపోతున్నప్పుడు ప్రభుత్వ సహాయం కోసం ఎదురు చూస్తాము. ప్రభుత్వ పాలనద్వారా సమకూరే సౌకర్యాలు, రక్షణ లేకపోతే జీవితం ఏవిధంగా ఉంటుందో ఊహించి చెప్పడం కష్టసాధ్యమే అవుతుంది. వాస్తవంగా, అప్పుడు జీవితం అనాగరక జీవితమే అవుతుందని చెప్పవచ్చు.

సమాజంలో ప్రభుత్వ పాలన ఒక సుస్థిరమైన శక్తి. తరచుగా ప్రభుత్వం మారుతుంది. కాని పరిపాలన మాత్రము ఎప్పుడోగాని విప్లవాత్మకమైన మార్పులకులోనుకాదు. ఇది పాత కొత్త పద్ధతుల మధ్య నిలకడగల ఒక మూలవస్తువును సమకూర్చి పెడుతుంది. ప్రజాస్వామ్య పాలన కావడంవల్ల ప్రభుత్వంలో ఈ స్థితి కేవలం, రాజ్యాంగపరమైన మార్పుల సందర్భంలోనే కాక, ప్రభుత్వ స్వరూప స్వభావాలలో విప్లవాత్మకమైన మార్పులు సంభవించినప్పుడు కూడా ఇదే విధంగా ఉంటుంది. స్వాతంత్ర్యం తరవాత మన దేశంలోనే ఒక ఉదాహరణను పరిశీలిస్తే తెలుస్తుంది. విదేశీ నిరంకుశ పాలన తొలిగిపోయి, ప్రజా స్వామ్య ప్రభుత్వం ఏర్పడినప్పటికీ, పరిపాలనా సంబంధమైన మూల పద్ధతులు - వాటి ప్రవృత్తులు ఇప్పటికీ దాదాపు అదే పద్ధతిలో కొనసాగుతున్నాయి. వాటి లక్ష్యాలు, శక్తి (Spirit) మారకుండా, సుస్థిరంగా ఉన్నదని చెప్పడంలేదు కాని, భారతదేశ పరిపాలనా పద్ధతి పూర్వపద్ధతిలో ఉపయోగపడే వాటితో సంబంధం పెట్టుకొని కొనసాగుతూ ఉంది.

ప్రభుత్వ పాలన మనము అనుకొన్నట్లు కేవలం నాగరక జీవితాన్ని భద్రపరిచేదే కాదు. అది సాంఘిక పరివర్తన అభివృద్ధికి ఒక ప్రధానమైన సాధనం కూడా. అది చైతన్య వంతమైన శక్తి. అది ప్రజాభిప్రాయాన్ని అనుసరిస్తూనే దానికి నాయకత్వం వహిస్తుంది. ''వాల్డో'' (Waldo) చెప్పినట్లు : ''ఇది సాంస్కృతిక సంబంధమైన క్లిష్టత. ఇది పని చేయించడమే కాక, తాను స్వయంగా పని చేస్తుంది. మన దేశంలోనే ప్రభుత్వము ఆర్థిక సంబంధమైన అసమానతలు తొలగించడం, దారిద్ర్యము, ఆకలి చావులు లేకుండా సోషలిస్టు తరహా సమాజాన్ని నిర్మించడం. ప్రజలలో విద్యను వ్యాపింపజేయడం, అస్పృశ్యతను రూపుమాపడం, స్త్రీలకు సమాజంలో సమానమైన హోదా, హక్కులు, అవకాశాలు కలుగజేయడం, బహుముఖ ఆర్థిక పారిశ్రామికాభివృద్ధిని సాధించడం వంటి బృహత్తర మైన కార్యక్రమాలను చేపట్టింది. ఈ విధమైన గొప్ప సాంఘిక పరివర్తనలను క్రమబద్ధమైన ప్రణాళిక ద్వారా తీసుకొనివచ్చే బాధ్యత, దేశంలోని ప్రభుత్వ పరిపాలన మీద ఆధారపడి ఉంటుంది. ఈ విషయాలలో ఒకవేళ ప్రభుత్వ పరిపాలన విఫలమైతే, ప్రత్యామ్నాయంగా భయంకరమైన హింసాత్మక విప్లవం తప్పదు.

నేడు ప్రభుత్వ పరిపాలన ఇంతగొప్ప ప్రాముఖ్యాన్ని సంపాదించుకోవడానికి సహాయపడిన అంశాలు అనేకం ఉన్నాయి. వాటన్నింటిలో మొదటిది పారిశ్రామిక విప్లవము, ఆధునికయుగంలోని సాంకేతిక విషయాల అభివృద్ధి : ఇది మిల్లు ఉత్పాదనలను, ఉత్పాదక సాధనాలను కొద్ది మంది ధనికుల చేతులలో కేంద్రీకృతం చేయడం, పట్టణాలను జనసమ్మర్ధం చేయడం, ఆ పట్టణాలలో నివసించే ప్రజల జీవితాలకు, ఆరోగ్యానికి అసంఖ్యాకమైన కష్ట నిష్ఠురాలను కలుగజేయడం వంటి విషయాలను తెచ్చిందని చెప్పవచ్చు. ఈ అభివృద్ధి మూలంగా వచ్చిన పెద్ద తరహా సాంఘిక-ఆర్థిక శక్తులను ఎదుర్కోవడంలో "వ్యక్తి" (Individual) నిస్సహాయుడై పోతున్నాడు. అయితే హానికరమైన ఈ ప్రవృత్తులను అణిచి, నియంత్రణ (Control) సలిపి సామాన్య వ్యక్తికి న్యాయం, రక్షణ కల్పించడం అనేది అదే స్థాయిలో అంటే, బలవత్తరమైన పెద్ద తరహా ప్రభుత్వ పాలనా వ్యవస్థ రూపొందినప్పుడే సాధ్యమవుతుంది. సాంకేతికాభివృద్ధి కారణంగా ఉత్పాదన ప్రవృత్తులు తికమక పరిచేవిగా తయారైనాయి. అందువల్ల వాటిలో విజయం సాధించదలుచుకుంటే, నైపుణ్యంతో కూడిన పరిపాలన కావలసి ఉంటుంది. రవాణా సౌకర్యాలు పెరగడం వల్ల పెద్దతరహా పరిపాలన (Large scale administration) ముందెన్నడూ ఊహించనంత ఆచరణయోగ్యమయింది.

సాంఘిక జీవితము, దేశవనరుల అభివృద్ధి మొదలయిన వాటితో రాజ్యానికీ ప్రభుత్వానికీ సంబంధాలు పెరుగుతూ ఉండటం వల్ల "ప్రణాళికా రచన" చేయవలెననే భావన రూపొందింది. మన దేశంతో సహా అన్ని రాజ్యాలు, ప్రభుత్వాలు ఒకదానివెంట మరొకటి చొప్పున ప్రణాళికలను నిర్మించి, వాటిద్వారా వివిధ అభివృద్ధి కార్యక్రమాలను సాధించడానికి పూనుకొన్నాయి. ప్రణాళికలను రూపొందించి, అమలు పరచడంకోసం నైపుణ్యంతో కూడుకొని విస్తృత పరిమాణంలో ఉన్న వివరణాత్మక పరిపాలన కావలసి ఉంటుంది. అవసరాలకు సంబంధించిన ప్రణాళికారచన, ప్రభుత్వ పాలనా పరిధిని విస్తృతం చేస్తుంది. అది ప్రభుత్వ రంగాన్ని సూటిగా నిర్వహించడం ద్వారా గాని, లేదా పౌర సంబంధమైన కార్యక్రమాలను క్రమబద్ధంచేసి నియంత్రించడం ద్వారా గాని జరుగుతుంది. దాని ద్వారా ప్రణాళికా లక్ష్యాన్ని చేరుకోవడానికి దీనివేగం పెంచడం జరుగుతుంది.

ఆధునిక యుగాన్ని ఒక విధంగా "యుద్ధ కాలం" అని చెప్పుకోవచ్చు. ఇటువంటి యుద్ధంలో దేశాన్ని కాపాడుకోవలెనంటే, దేశంలోని పూర్తి మానవ శక్తినీ వనరులనూ సమీకరించవలసిన అవసరం ఎంతైనా ఉంది. ఈ బాధ్యతకూడా ప్రభుత్వ పాలన మీదనే ఉంటుంది. యుద్ధకాలంలో చేపట్టిన అనేక కార్యక్రమాలను, శాంతి కాలంలో ప్రభుత్వ పరిధిలో ఉన్నంతవరకు ప్రైవేట్ రంగాలకు, ప్రభుత్వేతర నిర్వాహాలకు వదిలి వేయడం జరుగుతుంది. గత ప్రపంచ యుద్ధ కాలంలో ఉత్పత్తి (Production), పంపకం (Distribution), వాడకాల మీదనూ, సాధారణ పెట్టుబడులు- వ్యాపారాల మీదనూ ప్రభుత్వ అధికారులు విధించిన అనేక నియంత్రణలు, పర్మిట్లు, కోటా పద్ధతులు నేటికీ ప్రజల స్మృతిపథంలో మెదలుతూనే ఉన్నాయి.

ఆధునిక ప్రజాస్వామ్యం కారణంగా, సంక్షేమ రాజ్యభావన కలిగింది. ఫలితంగా అత్యధికమైన సేవలకోసం ప్రభుత్వ పాలన మీద ఒత్తిడి అధికమవుతూ ఉంది. ''వైట్'' (White) చెప్పినట్లు ''ఒకానొక కాలంలో ప్రభుత్వాధికారుల నుంచి ప్రజలు హింస (Oppression) తప్ప ఏదీ ఆశించలేదు. తరవాత ఏకాంతంగా వదిలివేస్తే, అంతే చాలునే ఆశయాన్ని ప్రధానంగా పెట్టుకున్నారు. ఇప్పుడు విస్తృతమైన అనేక రకాల సేవలు రక్షణలు కావలెనని ఆశిస్తున్నారు.'' మునుపటికన్నా ఇప్పటి పాలనే అధికమనే విషయాన్ని ఈ స్థితి తెలియజేస్తూ ఉంది. సంక్షేమ రాజ్యం నుంచి మొత్తం మీద సుఖవంతమైన ప్రజా జీవనం తప్ప మరేది ఆశించటం లేదు.

రాజ్యం మీద సరికొత్త విధులు, విస్తృతమైన బాధ్యతలు పడటంవల్ల ఇతర ప్రభుత్వ శాఖలన్నింటిలో కంటే, ప్రభుత్వ పాలన పాత్ర ఎంతో ప్రాముఖ్యాన్ని పొందింది. ప్రభుత్వ పాలన శాసన నిర్మాణ శాఖ రూపొందించిన విధానాలను అమలు పరచడమే కాక, విధానాలను రూపొందించడంలో కూడా తన విజ్ఞాన అనుభవాల ఆధారంగా శాసన సభకు మంత్రులకు సహాయపడుతుంది. శాసనంలోని వివరాలను చట్టనిర్మాణం ద్వారా పూర్తి చేస్తుంది. ఏ విధానమైనా విజయవంతంగా అమలు జరగవలెనంటే అది దీని నైపుణ్యం దక్షతలమీదనే ఆధారపడి ఉంటుంది. ఆ నైపుణ్యానికి, దక్షతకూ శ్వాసనాళంవలె ఆధునిక రాజ్య వ్యవహారాల నిర్వహణకు పరిపాలన ఏజెన్సీగా పనిచేస్తుంది.

3

ప్రభుత్వ పాలనా పద్ధతులు, ఇతర శాస్త్రాలతో దాని సంబంధము

(METHODOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS RELATION TO OTHER SCIENCES)

శాస్త్రీయ పద్ధతి (The Scientific Method)

భౌతిక శాస్త్రాల విషయంలో ప్రధానంగా ఆగమన (Inductive) పద్ధతిని అనుసరిస్తారు. ఈ పద్ధతిలో ప్రత్యేకవిషయాన్ని ఆధారంగా చేసుకొని సాధారణ విషయాల వైపుకు పరిశీలన, పరిశోధనలద్వారా వెళ్ళడం జరుగుతుంది. పరిశీలన సంగతమైన సత్యాలను సేకరించడానికి పనికివస్తుంది. తరవాత ఆ సత్యాలను వర్గీకరణచేయడం జరుగుతుంది. వర్గీకరణనుంచి సమన్వయం వెలువడుతుంది. వీటి ప్రాతిపదికమీద ఊహామాత్ర విషయాలు (Hypotheses) ముందుకు సాగిపోతాయి. వీటిని మళ్ళీ ప్రయోగాలద్వారా శోధన చేయడం గాని, లేదా సరిచూడటంగానీ జరగవలసి ఉంటుంది. ఒకవేళ ప్రయోగాలుచేయడం సాధ్యం కాకపోతే మళ్ళీ ఒకసారి పరిశీలనాత్మకంగానే ఆ పని జరుగుతుంది. గణితశాస్త్రంవంటి కొన్ని శాస్త్రాలు స్వయంప్రామాణికాలైన సిద్ధాంతాలనుంచి (Self evident axioms) లాంఛన ప్రాయమూ హేతుబద్ధమూ అయిన సూత్రాల ప్రకారం నిగమన పద్ధతిని అనుసరిస్తాయి. సాంఘిక శాస్త్రాలు కూడా ఈ పద్ధతులనే అనుసరిస్తాయి. కానీ, వాటి విషయంలో గమనించ దగిన రెండు ప్రత్యేక పరిస్థితులు ఉన్నాయి.

1. ఆ శాస్త్రాలు కేవలం పరిశీలన (Observation) మీదనే ఆధారపడి ఉండవలసి ఉంది.

2. ఆ శాస్త్ర విషయాలలో ఉండే క్లిష్టత దృష్ట్యా ఒక దృక్పథంతో కాక అనేక దృక్పథాలతో పరిశీలనలు చేయవలసి వస్తుంది.

అందువల్ల సాంఘిక శాస్త్రాల విషయంలో ఏదో ఒక పద్ధతి గాని, ఒక ధోరణి గాని అనుసరిస్తే చాలదు. సాధ్యమైనన్ని పద్ధతులను అనుసరించి అవి ఎటువైపు దారితీస్తాయో చూడవలసి ఉంది. ప్రగతిపూర్వకంగా సాధించిన ఈ వివిధ రకాల ఫలితాలు, సమస్యలను చక్కగా వివరించి తగిన పరిష్కార మార్గాలను కనుక్కోవడంకోసం విద్యార్థులలో ఒక రకమైన అంతర్ దృష్టి (Insight) ని కలుగ జేస్తాయి. సాంఘిక శాస్త్రాల విషయంలో విషయాన్ని అధ్యయనం చేసిన ప్రత్యేక ధోరణిని వ్యక్తం చేయడంకోసం "పద్ధతి"

(Method) అనే మాటను తేలికగా (Loosely) వాడటం జరిగింది. మనము ప్రభుత్వ పాలన గురించి చర్చించే విషయం, అధ్యయనానికి సంబంధించిన అనేక ధోరణులుగా పరిగణించడం జరుగుతుంది. అంతేకాని "పద్ధతి" అనే మాటను శాస్త్రీయ భావంలో వాడటం జరగలేదు.

శాసన సమ్మత ధోరణి (The Legal approach)

ఐరోపా ఖండంలోని దేశాలలో ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రాధ్యయనం, సిద్ధాంత రీత్యా (Legal) శాసన సమ్మత ధోరణి లేదా న్యాయ శాస్త్ర దృక్పథంతో చేయడం జరుగుతుంది. ఫ్రాన్స్, జర్మనీ, బెల్జియం మొదలైన దేశాలలో ప్రభుత్వ న్యాయం (Public law) రెండు ప్రధాన శాఖలుగా విభజించబడింది.

1. రాజ్యాంగ న్యాయము (Constitutional Law)
2. పాలనా న్యాయము (Amdinistrative Law).

ఈ దేశాలలో ప్రధానంగా రాజ్యాంగ న్యాయం ద్వారా రాజనీతి శాస్త్రాన్ని, పరిపాలనా న్యాయంద్వారా పాలనాశాస్త్రాన్నీ అధ్యయనం చేయడం జరుగుతుంది. రాజ్యము (State), శాఖలు (Departments), స్థానిక అధికారాలు (Local authorities), ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల వంటి ప్రభుత్వ సంస్థలు ఏవిధంగా వ్యవస్థీకృతమైనది, ఏవిధంగా విధులను నిర్వహిస్తున్నదీ చూడటమేకాక, వాటి పరస్పర సంబంధాల సమస్యలు, అధికారాలు బాధ్యతలు మొదలయిన వాటితో ఈ పరిపాలనా న్యాయం వ్యవహరిస్తుంది.[1] ఈ ఖండంలో పరిపాలనా విషయాల అధ్యయనం ప్రధానంగా పరిపాలనాధికారం, దాని ప్రక్రియలకు సంబంధించిన శాసన సమ్మతమైన పునాదులమీద నెలకొని ఉన్నదని చెప్పవచ్చు. ఇంగ్లీష్ మాట్లాడే దేశాలలో కూడా ఈ పద్ధతివల్ల పరిపాలనా న్యాయాలు (Administrative Law), తీర్మానాలు వాటి అధ్యయనానికి ప్రోత్సాహం లభించి, అనేకులు ఈ పద్ధతిని అనుసరిస్తున్నారు. అమెరికా దేశంలో క్రమబద్ధంచేసే ఏజెన్సీలకు సంబంధించిన అధ్యయన విషయాలను, వాటి పాలనా ప్రవృత్తిని ఈ శాసన సమ్మతమైన దృక్పథంతోనే అధ్యయనం చేయడం జరుగుతుంది.

ప్రభుత్వ పాలనా విధుల నిర్వహణ న్యాయసమ్మతమైన పరిధిలోనే (With in the frame work of law) జరగవలసి ఉన్నది కాబట్టి, ఆ పరిధిని వెలుగులోకి తెచ్చే విషయంలో ఈ శాసన సమ్మతమైన దృక్పథానికి స్వకీయమైన విలువ ఉన్నది. కాని, దీని అవధి (Limitation) దృష్ట్యా ఇది పాలనను వెన్నంటి ఉన్న సాంఘికాధారాన్ని (Back ground) అశ్రద్ధ చేసింది న్యాయ శాస్త్రంలో సహజ పాండిత్యం ఉన్న వ్యక్తి ప్రజలు వాడుక, అలవాట్లకు సంబంధించిన "ఎందుకు?" "ఏ కారణం కోసం?" అనే వాటికి సమాధానాలను కనుక్కోవడం కోసం ప్రస్తుత న్యాయం (Existing Law) వెనక భాగంలోకి అప్పుడప్పుడు తొంగి చూడటానికి ప్రయత్నిస్తాడు. కాని అది చాలా అరుదుగా జరుగుతుంది. అందువల్ల శాసన సమ్మతమైన పాలనాధ్యయన

1. Andre Mathiot. Administration in France during the last thirty years in Contemporary Political Science. P. 406.

విషయాలు లాంఛనప్రాయమైన సిద్ధాంతాలుగా మారడం, దాని ద్వారా పాలన ప్రవృత్తి దాని స్వాభావిక శక్తిని కోల్పోవడం జరుగుతూ ఉంది.

సాంకేతిక లేదా రాజకీయేతర ధోరణి

(The Technical or Non-Political Approach)

గత ఏభై ఏళ్ళ కాలంలో అమెరికా దేశం పాలనా సంబంధమైన విషయాలను అధ్యయనం చేయడంలో అగ్రగామి అయి ఉన్నది. ఈ విషయం వాళ్లు సృష్టించిన సాహిత్య ప్రమాణాలను బట్టి స్పష్టమవుతూ ఉంది

దీని ఆరంభ దశనుంచి అంటే, గత శతాబ్దిలోని ఎనిమిదో దశాబ్దంలో అమెరికా దేశపు పాలనకు సంబంధించిన ఆలోచనలో "అభ్యాససిద్ధమైన పక్షపాతము'' (Practical Bias) అధికంగా ఉండేది. అందువల్ల సాధ్యమైనంత ఎక్కువగా పొదుపును (Economy). దక్షతను (Efficiency) సాధించడానికి అమెరికాదేశపు పాలనా పద్ధతుల సంస్కరణ తలపెట్టడం జరిగింది. అప్పుడు ఆ దేశంలో ఉత్తమ పరిపాలనకు ఉండవలసిన అనేక మౌలికమైన అంశాలు అంటే, క్రమపద్ధతిలో వ్యవస్థీకృతమైన బడ్జెట్ పద్ధతి ఉద్యోగ జీవనానికి సంబంధించిన సివిల్ సర్వీస్ (Career Civil Service), నిర్దుష్టమైన ఖాతాల నిర్వహణ-ఆడిట్ (Sound accounting and audit) వంటివి లోపించినాయన్నమాట. కాగా అవినీతి (Corruption), లంచము (Graft), విజేతృభాగ నిర్ణయము (Spoils) ప్రబలి ఉండేవి. అయితే, పాలనను పీడిస్తున్న దుర్మార్గానికి మూలాలు ఎక్కడ ఉన్నాయో తెలుసుకోవడమూ, సంస్కరణకోసం దేనిని సమూలంగా అంగీకరించడం అనే ప్రశ్న ఉత్పన్నమయింది. ఇప్పుడు అమెరికా పరిపాలనా పద్ధతి అపమార్గం పట్టినప్పటికీ ఆ దేశంలో వాణిజ్యము పరిశ్రమలు ఎంతో విజయవంతంగా వర్ధిల్లుతున్నాయి. అందువల్ల పరిపాలనా సంబంధమైన సంస్కరణల కోసం ప్రధానమైన ప్రేరణ, అమెరికాదేశపు వ్యాపారవ్యవస్థ దాని ఆచరణ విధానాల నుంచి లభించిందని చెప్పవచ్చు. ప్రభుత్వ పాలనకన్న వ్యాపారానికి ఉన్న సదవకాశ మేమిటంటే, వ్యాపారం మీద రాజకీయవాదుల అవినీతికరమైన ప్రభావం పడక పోవడం. అందువల్ల దక్షతతో కూడుకొన్న పరిపాలనా విధానం కూడా స్వాభావసిద్ధంగా రాజకీయేతరమైనదిగా ఉండవలెనని తలుస్తారు. రాజకీయవాదులు కేవలం విధానాలను రూపొందించే వరకే పరిమితమై ఉండవలె. ఆ విధానాలను అమలుజరిపే పాలనాధికారాన్ని నిపుణులైన పరిపాలకులకు వదిలిపెట్టవలె. ఈ విధంగా పాలన రాజకీయ ద్విభాగత్వ విధానము ఆరంభమయింది. అప్పటినుంచి పాలన పొదుపు, దక్షత అనే రెండు లక్ష్యాలతో కూడుకొన్న ఒక స్వతంత్రమైన కార్యక్రమంగా పరిగణన పొందింది. ఈ లక్ష్యాన్ని ఎక్కడైనా, ఏ ప్రయోజనం కోసమైనా క్రమపద్ధతిలో వ్యవస్థీకరించి సాధించటానికి వీలుంది.

ప్రభుత్వ, వాణిజ్య విషయాల మధ్య చాలా తారతమ్యం ఉంది. కాని, వీటిమధ్య వ్యవస్థీకరణ, నిర్వహణలకు సంబంధించిన అనేక సాదృశ్య పద్ధతులు ఉండవచ్చు. అందువల్ల పాలనా సంబంధమైన అధ్యయనం ఈ సామాన్య పద్ధతులను అంటే, ''ప్రణాళికారచన''. వ్యవస్థీకరణ, ఉద్యోగి బృంద నిర్వహణ, నిర్దేశము, పర్యవేక్షణ, సమన్వయము, విత్త నిర్వహణ మొదలయిన వాటిని పెనవేసుకొని ఉన్నాయి. ఈ అంశాలలోనే ''పోస్డ్కార్బ్''

(POSD-CoRB) అనే పదంలో గుర్తించి విశ్వజననీయమైన పరిపాలనా వర్గాలుగా స్వీకరించడం జరిగింది. వీటి అధ్యయనం పూర్తి అయినప్పుడే, ఈ విషయం పూర్తి అయినట్లుగా భావిస్తారు.

అమెరికాదేశంలో ఈ విషయం మీద "విలోబీ" (Willoughby) రచించిన "ప్రభుత్వ పాలనాసిద్ధాంతాలు" (Principles of Public Administration) అనే మొదటి పుస్తకంలో పైన ఉదాహరించిన విషయాలన్నీ వివరించటం జరిగింది. శాసన నిర్మాణ శాఖమీద కథాకథనంగా (The Tell-Tale Chapter) రచించిన అధ్యాయం దృష్ట్యా డైరెక్టర్ల బోర్డే దీని ప్రేరణకు ప్రధానమైన ఆధారమని స్పష్టమవుతుంది. ఆ తర వాత నేటివరకూ వచ్చిన రచయితలు "విలోబీ" (Willoughby) ధోరణినీ అతను సూచించిన వర్గాలనూ (Categories) అనుసరిస్తూ వస్తున్నారు. వారు అవసరమైన చోట వాటికి వివరణచేస్తూ సంస్కరించుకోవడం కూడా జరుపుతున్నారు. ఈ విధమైన తిరుగులేని ప్రవర్తనకు (Treatment), పరిపాలనా సంబంధమైన ఒక కొత్తశాస్త్రం రూపొందింపనే నమ్మకమే కారణమని చెప్పవచ్చు. అనేక ప్రాథమిక సిద్ధాంతాలను (Fundamental Principles) ఇంతవరకే కనుక్కొని చెప్పడం జరిగింది. ఇంకా అనేక విషయాలను అధ్యయనం చేసిన తరవాత సేకరించి చెప్పడం జరుగుతుంది. ఈ విధంగా వివిధ పాలనా క్షేత్రాల నుంచి సత్యాలను-సమాచారాలను పోగుచేయడానికి సంబంధించిన అధ్యయనం ఆరంభ మయింది. పరిశ్రమలలో "శాస్త్రీయమైన నిర్వహణ" (Scientific Management) కు సంబంధించిన ఉద్యమం "టేలర్" (Taylor), అతని అనుయాయుల ద్వారా ప్రారంభ మయింది. దానిద్వారా ప్రభుత్వ పరిపాలనకు సంబంధించిన శాస్త్రం, కేవలం ఒక మూలను ఆవరించుకొని ఉన్నదనే విశ్వాసాన్ని పునరుద్ధరించింది.

అప్పుడు అనుమానము, భ్రమరాహిత్యము దానితో ఆరంభమయింది. అమెరికా లోని అనేక మంది రచయితలు ఆలోచనాపరులు పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన అధ్యయనంలో అనుసరించే సంప్రదాయసిద్ధమైన ధోరణిని సవాలు చేయడం మొదలుపెట్టినారు. ఈ ధోరణికి సంబంధించిన ప్రధాన విమర్శను సంక్షిప్తంగా "మావర్ హెచ్. బెర్న్‌స్టెయిన్" (MR. Maover H. Bernstein) అనే రచయిత "సమకాలీన రాజకీయశాస్త్రము" (Contempory Political Science) మీద వ్రాసిన వ్యాసంలో కింది విధంగా చేర్చినాడు.

1. ప్రస్తుతం అధ్యయనం చేసే పాలనా సంబంధమైన ఉద్యోగి వర్గ, విత్త, బడ్జెటింగ్ వంటి వర్గాలు కేవలం సిబ్బంది లేదా గృహ నిర్వహణకు సంబంధించిన పాలనా కార్యక్రమాలు. వాటిమీద భారం మోపడంవల్ల ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రంలో ప్రధానంగా పాలనా సాంకేతిక పద్ధతుల జ్ఞాపనకు, పాలనా కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన ప్రయోజనంతోనూ, లక్ష్యాలతోనూ సంబంధం లేకపోవడం, కార్యక్రమాల రేఖను, విధులను (Line activities and functions) అశ్రద్ధ చేయడం వంటి విషయాలకు దారితీసింది.

2. ఆది సిద్ధాంతాలు (Principles), అభిప్రాయాల (Ideas) స్థాయికి ఎదిగి పోయింది. అయినా అవి ఆ స్థాయికి తగినట్లుగా ప్రతిష్ఠాపన కాలేదు. అయితే, అవి ప్రభుత్వ పాలనకు సంబంధించిన పది ఆజ్ఞలు "Ten Commandments" అని, వాటిని ఒకవేళ క్రమంగా పరిశీలిస్తే సరిఅయిన పాలనకు గ్యారంటీ ఇస్తాయనే నమ్మకాన్ని కలిగించినాయి.

3. వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన పటంలో గుర్తించినట్లు పరిపాలనను, దాని నిర్మాణంలో ప్రాథమికంగా ఒక సమస్యగా భావించడం జరిగింది. దానిద్వారా ఈ విషయాన్ని అభ్యసించే విద్యార్థులు, పరిపాలనా శాస్త్రం ప్రజలకు సంబంధించిన ఒక సాంఘిక శాస్త్రమేనని, కేవలం యాంత్రిక నిర్మాణంకాదు అనే భావాన్ని మరిపిస్తుంది.

4. మంచి పరిపాలనలోని పొదుపు, దక్షత అనే రెండు లక్ష్యాలను "ఎందుకు?" "ఎవరికోసం?" అనే విచారణ లేకుండానే విశ్వజనీనమైన ఫలితాలుగా అంగీకరించడం జరిగింది. పరిపాలన ఎప్పుడూ ప్రజలకు సంబంధించిన కొన్ని విలువలకు (Values), లేదా లక్ష్యాలకు (Ends) సంబంధించిన సేవలను అందించవలసి ఉండటంవల్ల ఈ ప్రశ్నలు చాలా ప్రధానమైనవి. ప్రశ్న వేయకపోవడం సామాన్య బుద్ధుల సాధన వాదము (Instrumentalism) అవుతుంది.

5 వాస్తవాంకు సంబంధించిన సమాచారం అపరిమితంగా పోగయింది. దీనిద్వారా ముందేదో జరుగుతుందనే నమ్మకమే దానికి కారణము. అయితే ఆ సమాచారాన్ని నిర్దిష్టమైన పాలనా సమస్యలతోగాని, పరిశోధనా కార్యక్రమాలతోగాని జోడించడం.

పైన ఉదాహరించిన నేటి సంప్రదాయసిద్ధమైన ధోరణిలోని లోపాల కారణంగా దీనికి అనేక కొత్త దృక్కోణాలను జత చేయడం జరిగింది. వాటిని కింద సూచించడం జరిగింది.

విషయ ప్రాధాన్యమైన ధోరణి

(The approach from the subject matter context)

పైన సూచించిన వాటికి భిన్నంగా ఈ ధోరణి తన సాధారణ సాంకేతిక పద్ధతుల కన్న పరిపాలనలోని ప్రత్యేక సేవల లేదా కార్యక్రమాల అధ్యయనం మీద కేంద్రీకృతమై ఉంటుంది. ఈ ధోరణి కొత్తదేమీకాదు. ఇంగ్లండ్ వంటి దేశాలలోనే కాక భారత దేశంలో కూడా విద్య, పోలీస్, రక్షణ, రెవిన్యూ నిర్ధారణ-వసూలు, బీద ప్రజలకు సహాయం వంటి ప్రత్యేక సేవలను అధ్యయనం చేయడంకోసం దీనిని చాలాకాలంగా అనుసరించడం జరుగుతూ ఉంది. ఈ విధమైన అధ్యయనానికి సంబంధించిన విలువైన విధానాలను ఈ దేశాలలో శాఖీయమైన చిన్న పుస్తకాలద్వారానూ (Departmental Manuals), స్మృతులు (Codes), విచారణ సంఘాలు-కమిటీల నివేదికల ద్వారానూ వెలువరించడం జరిగింది. ప్రొఫెసర్ "మున్‌రో" (Munro), ఫిఫినర్ (Ptififiner), వారెన్ (Warren) ఇంకా తదితరుల గ్రంథాలదృష్ట్యా అమెరికా దేశంలోకూడా మున్సిపల్ పరిపాలన చాలాకాలంగా విషయప్రధానమైన దృక్పథంలోనే అధ్యయనం చేస్తూ ఉన్నారు. జాతీయ స్థాయిలో అమెరికా దేశపు పరిపాలనా సంబంధమైన అధ్యయనంలో ఈ దృక్పథం కొత్తగా కనుక్కొన్న ప్రసిద్ధమైన కృషి కాగా అది, "గాస్-వాల్‌కాట్" (Gaus and wolcots)లు "అమెరికా వ్యవసాయశాఖ ప్రభుత్వపాలన" (Public Administration and the United States Department of Agriculture) అనే గ్రంథాన్ని రచించడానికి దారితీసింది. శాఖీయ లేదా శాఖల పరస్పర పరిపాలనా సంబంధమైన సర్వీసులు, లేదా కార్యక్రమాల అధ్యయన విషయాలకు అర్పితమైన (Devoted) అనేక ఇతర రచనలు

దీనిని అనుసరించడం జరిగింది. ఈ పద్ధతి ప్రధానోద్దేశం ఏమిటంటే, వ్యవస్థీకరణ-పరిపాలనలు ఒక లక్ష్యాన్ని సాధించడానికి సాధనాలు అయితే, వాటి ఉపయోగం ప్రయోజనాలను (Purpose) వదిలి లాభదాయకమైన అధ్యయనం చేయడంకాని, మూల్యాంకనం చేయడంగాని సాధ్యంకాదు.

చరిత్రాత్మకమైన ధోరణి (Historical approach)

ఇదికూడా కొత్త ధోరణి ఏమికాదు. రాజకీయ శాస్త్రజ్ఞులకు చాలాకాలంగా దీనితో పరిచయమున్నది. పూర్వం ఆయాదేశాలలో పరిపాలన సంబంధమైన అధ్యయనంలో కూడా దీనిని అనుసరిస్తుండేవారు. అన్నిరకాలైన చరిత్రం వలెనే పాలనా శాస్త్ర చరిత్ర (Administrative History) కూడా పూర్వానుభవాల దృష్ట్యా నేటి పాలనాసంస్థలు-వాటి ఏర్పాట్లను స్పష్టం చేస్తుంది. అంతేకాక అవి ఏవిధంగా ఆరంభమైనాయో, ఏవిధంగా అభివృద్ధి చెందినాయో కూడా తెలియజేస్తుంది. పాలనా సంబంధమైన చారిత్రక సంఘటనలు ప్రజల స్మృతిపథంలో ఇంకా మెదులుతూనే ఉన్నప్పటికీ, అమెరికా విద్యావేత్తలు ఈ పరిపాలనా చరిత్ర (Administrative History) ను రచించడానికి పూనుకొన్నారు. రెండో ప్రపంచయుద్ధం నాటి యుద్ధపరిపాలన (War Administration) లోని వివిధ దశలకు సంబంధించిన ఇటువంటి అనేక అధ్యయన విషయాలు రూపొందినాయి. దూర దేశాల చరిత్రపట్ల కూడా ఎంతో శ్రద్ధచూపడం జరుగుతూ ఉన్నది. ప్రొఫెసర్ "వైట్" (White) వ్రాసిన "ఫెడరలిస్ట్‌లు" (The Federalists) (1948)- "జఫర్‌సనియన్‌లు" (Jeffer Sonians) (1951)అనే రెండు సంపుటాలలో మనకు అమెరికాదేశపు మొదటి నలభై సంవత్సరాల ప్రజాస్వామ్యంలోని ఫెడరల్ పరిపాలన అధ్యయనం గురించి తెలుస్తుంది.

ఈ చారిత్రాత్మక పద్ధతితో దగ్గర సంబంధమున్నదే పాలనకు సంబంధించిన జీవిత చరిత్రల ధోరణి (Biographical approach) అంటే కార్యక్రమాల రికార్డ్‌గానీ (Record of the activities), ప్రసిద్ధులైన పరిపాలకుల స్వానుభవాలుగానీ, లేదా ఇతరులవిగానీ దీని కిందికి వస్తాయన్న మాట. ఇంగ్లాండ్ వంటి దేశాలలో ఈ పద్ధతికూడా చాలాకాలంగా అమలులో ఉన్నది. అయినప్పటికీ ప్రజానాయకుల (Publicmen) జీవిత చరిత్రలు అధికంగా పాలన కార్యక్రమాలకన్న, రాజకీయ కార్యక్రమాలపైపుకే మొగ్గు చూపుతున్నాయి. నేడు ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రాభివృద్ధికి పాలనానుభవమున్న వ్యక్తులు తమ అనుభవాలను రికార్డ్ చేయడం, ఇతరులను రికార్డ్ చెయ్యనివ్వడం కోసం ప్రోత్సహించడానికి గట్టి ప్రయత్నాలు జరుగుతున్నాయి. భారతదేశంలో ఈ పద్ధతికి ఉన్న గొప్ప అవకాశంపట్ల మనము ప్రత్యేకంగా జాగ్రత్త వహించవలసి ఉంది. పరిపాలనా పద్ధతి నిర్మాతలు తమ జీవిత చరిత్రలు వ్రాయడం ద్వారానూ, లేదా ఆ పనిని నిర్వహించడానికి 'బాస్‌వెల్' (Boswell) వంటి వ్యక్తులను ఎన్నిక చేసుకోవడం ద్వారానూ స్వతంత్ర భారతానికి గొప్ప సేవ చేసిన వారవుతారని చెప్పవచ్చు.

మనోవిజ్ఞానశాస్త్ర సంబంధమైన ధోరణి (The Psychological Approach)

వర్తమాన శతాబ్దంలో రాజకీయ శాస్త్రాధ్యయనాన్ని ప్రభావితం చేయనారంభించిన మనోవిజ్ఞానశాస్త్రం ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రాధ్యయనంలో కూడా గోచరిస్తుంది. పరిపాలన శాస్త్రం మానవస్వభావానికి సంబంధించినది. దీనిని అర్థం చేసుకోవడంకోసం మనోవిజ్ఞానశాస్త్రం ఉపయోగపడుతుంది. వ్యక్తులుకాని,సమూహాలుకాని వారి కోరికలు, పక్షపాతము, విలువలు మొదలయినవి పరిపాలనలోని వారి స్వభావం మీద ఎటువంటి ప్రభావాన్ని కలుగజేస్తాయి అనే విషయాన్ని నిరూపించడానికి మిస్ ఎం.పి. ఫాలెట్ (Miss M.P. Follet) మార్గదర్శకురాలని చెప్పవచ్చు. మనోవిజ్ఞానశాస్త్రం దృష్ట్యా పరిశీలిస్తే పరిపాలన మానవ సంబంధాల అత్యవసర సమస్యగా తయారవుతుంది. పరిపాలనను మనోవిజ్ఞానశాస్త్ర దృక్పథంలో అధ్యయనం చేసినప్పుడు తేలిన ప్రధాన విషయం ఏమిటంటే, వ్యక్తులు లేదా సముదాయాల మనోవిజ్ఞానశాస్త్ర సంబంధమైన ప్రతిక్రియ (Reaction) ఫలితంగా వ్యవస్థీకరణ పటంలో చూపినట్లు ఒక లాంఛనప్రాయమైన వ్యవస్థను మారుస్తూ సహాయకంగా ఉంటూ లాంఛనప్రాయం కాని వ్యవస్థ రూపొందుతుంది. దీనిని విడిచిపుచ్చడం అంటే ప్రమాదాన్ని కొనితెచ్చుకోవడమే అవుతుంది. ఈ మనోవిజ్ఞాన పద్ధతి అధికంగా వాణిజ్య పాలన (Business-Administration) కు అనువర్తింపజేయడం జరిగింది. దానిద్వారా మనోవిజ్ఞానశాస్త్రంలో పారిశ్రామిక మనోవిజ్ఞానశాస్త్రం (Industrial Psychology) అనే ఒక కొత్తశాఖ అభివృద్ధి చెందింది.

"కేస్" పద్ధతి (Case Method)

ప్రభుత్వ పరిపాలనా పద్ధతులలో ఈ కేస్ పద్ధతి (Case Method) ప్రత్యేకంగా అమెరికాదేశపు దత్తాంశము (Contribution). "కేస్" (Case) అంటే, ఏదైనా ఒక ప్రత్యేకమైన సమస్య ఉత్పన్నమై, ఒక పాలనాసంబంధమైన ఏజెన్సీద్వారా పరిష్కారం కావటమన్నమాట. అయితే ఆ సమస్య (Case) కు సంబంధించిన పరిస్థితులను "రికార్డ్" చేయడం, ఒక నిర్ణయానికి చేరుకోవడం కొసం అనుసరించిన ప్రక్రియలను, నిర్ణయానికి గల కారణాలను వచ్చిన ఫలితం దృష్ట్యా నిర్ణయాన్ని మూల్యాంకనం చేయడం మొదలయినవన్నీ అధ్యయన విషయాలనిపించుకొంటాయి. 1940 వ సంవత్సరంలో అమెరికా దేశపు "సాంఘిక విషయాల పరిశోధనామండలి" (Social Research Council) వారి ప్రభుత్వ పరిపాలనను సంబంధించిన కమిటీ కొన్ని కేస్‌ల అధ్యయన విషయాలను ప్రచురించే పనిని చేపట్టింది. దానిలో విధానాలను రూపొందించడం పునర్వ్యవస్థీకరణ వంటి అనేక ఇతర సమస్యలతో కూడుకొన్న విషయాలు ప్రచురితమయినాయి. వివిధ పాలనా రంగాలలో ఇటువంటి అధ్యయనం తగినంతగా జరిగినప్పుడు, పాలనా సంబంధమైన సిద్ధాంతాలను వివరించడానికి, అనుభవపూర్వకంగా వాటిని శోధన చేయడానికి వీలుకలుగుతుందని ఈ పద్ధతిని అనుసరించేవారు విశ్వసిస్తారు. కాగా న్యాయ సంబంధమైన పూర్వ నిదర్శనాల వలె పరిపాలనా న్యాయం (Administration of Justice)లో కూడా పాలనాసంబంధమైన సమస్యలకు యుక్తమైన పరిష్కారమార్గాలు కనుక్కోవడానికి అది సహాయపడవచ్చునని వారి నమ్మకము. వైద్యశాస్త్రం, న్యాయశాస్త్రాల బోధనలలో ఉన్నట్లే, పాలనా విషయాల

బోధనలో కూడా ఈ సమస్యా పద్ధతి లాంఛనప్రాయమైన పాలన పద్ధతుల మీద ఎక్కువ కేంద్రీకృతమై ఉండటంవల్లనూ తులనాత్మకంగా వాస్తవమైన సమస్యల ప్రాముఖ్యాన్ని విస్మరించడంచేతనూ వృధా అవుతుంది. కాని, ఇది పద్ధతికి సంబంధించిన స్వాభావికమైన లోపంకాదు. అందువల్ల తగిన శ్రద్ధ వహిస్తే తొలగించవచ్చు.

రాశి సంబంధమైన కొలత పద్ధతి
(The method of vuantitative Measurement)

ఇది భౌతిక శాస్త్రాలకు సంబంధించిన ప్రధానమైన పద్ధతి. ఏ రంగంలోగాని శాస్త్రీయ విజ్ఞానానికి సంబంధించిన అభివృద్ధి సమాచారాన్ని, ఫలితాలను ఈ పద్ధతి ద్వారా కొలువగలిగే అవకాశంమీదనే ఆధారపడి ఉంటుందని చెప్పవచ్చు.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం వంటి సాంఘిక శాస్త్రాలలో విలువ అనే మూలవస్తువు కలిసి ఉండటంవల్ల ఈ పద్ధతిని అనువర్తనీయం చేయడం కష్టసాధ్యమయింది. ఈ విధంగా ప్రతి విద్యార్థికి సాపేక్షమైన తక్కువ వ్యయంతో కేవలం కొంతమంది విద్యార్థులకు బోధించడం ద్వారానే రాజ్యంలోని విద్యావిషయక సేవలు విజయవంతమైనాయని చెప్పడానికి వీలులేదు. విద్యా ప్రమాణం, విద్యార్థుల ఆర్జన కూడా ఈ లెక్కలో చేరవలసి ఉంది. అయితే ప్రమాణము (Quality), పరిమాణాలకు (Quantity) సమష్టి హారాన్ని (Denominator) కనుక్కోవడం సాధ్యంకాదు. అయినప్పటికీ ప్రభుత్వ పాలనలోని రెండు ప్రదేశాలలో పరిమాణం (Quantity) లేదా గణాంక (statistical) పద్ధతిలోనే విచారణ జరిపినారు. ఒకటి ప్రజాభిప్రాయాన్ని శోధించడం, లేదా పాలనా విధానాలను, ప్రమాణాల ప్రతిక్రియలను (Administrative Policies and Measures) శోధించడం. రెండు, నిర్ణీత సిబ్బంది, బడ్జెట్ అవసరాలను లక్ష్యంగా పెట్టుకొని, ఒక పరిపాలనా ఏజన్సీలో పూర్తి చేయబడిన పరిమాణాన్ని తెలుసుకోవడం. పాలనా విధానాల పట్ల ప్రజల అనక్తి, లేదా ప్రతిక్రియ (Reaction) లేదా ఆ చర్యలను ప్రజాప్రతినిధుల అభిప్రాయ సేకరణ ద్వారా నిర్ణయించడం. అభిప్రాయసేకరణ (Opinion Pole), రెఫరెండానికి (Referendum) భిన్నంగా ఉంటుంది. దానిలో అభిప్రాయం కేవలం ''మద్దతు'' మాత్రమే తీసుకోబడుతుంది. అంతేకాని మొత్తం ప్రజా సముదాయాన్ని అడగటం జరగదు. ఇటువంటి అభిప్రాయసేకరణ పాలనాసంబంధమైన కార్యక్రమాల పునస్సమీక్ష, లేదా పునర్ వ్యవస్థీకరణకోసం తోడ్పడుతుంది. దానిద్వారా ప్రజలతో ఘర్షణ సంభవించగల విషయాలను తొలగించడానికి వీలుపడుతుంది. పనిని పరిమాణం చేయడం అనేది ప్రతి విషయంలోనూ సాధ్యంకాదు. పనిలో మార్పులేకుండా ఒకే పద్ధతిలో ఉన్నప్పుడు మాత్రమే అంటే, టైపింగ్-ఉత్తరాలు వేరుచేయడం, ఫైళ్లు కట్టడం, పోస్ట్ చేయడంవంటి పనులలో అది సాధ్యమవుతుంది. అయితే ఒక ఏజెన్సీలో చేయవలసిన మొత్తం పనిని విభజించి, ఒక సాధారణ సామర్థ్యం ఉన్న ఉద్యోగి ఒక రోజులో అంటే, నిర్ణీత కార్యాలయ సమయంలో ఎంత పని చేస్తాడో లెక్కకట్టి ఆ విధంగా పనిచేయగల వ్యక్తులు ఆ ఏజెన్సీకి ఎంత మంది కావలెనో నిర్ణయించవచ్చు. ''కాస్ట్ అకౌంటింగ్'' (Cost accounting) అనేది ఇదే విధమైన ఇంకొక సాంకేతిక పద్ధతి. దీనిద్వారా ఒక యూనిట్ ''సేవకు'' ఎంత ఖరీదవుతుందో నిర్ణయించబడు

తుంది. ఉదాహరణకు విద్యా విషయంలో ప్రతి విద్యార్థి చొప్పున, వైద్య సదుపాయాల విషయంలో ప్రతి రోగి చొప్పున, రోడ్లు బాగుచేయించే విషయంలో ప్రతి మైలు చొప్పున అయ్యే ఖర్చును లెక్క వేస్తారు. దానిద్వారా వివిధ సేవలు నిర్వహించడంలో ఒక్కొక్క యూనిట్ సేవకు ఎంత ఖరీదవుతుందో నిర్ణయిస్తారన్నమాట. వివిధ ఏజన్సీలలో తుల నాత్మకంగా అయ్యే ఈ విధమైన "యూనిట్" ఖరీదు (Cost per unit)ను బట్టి వివిధ సేవల పరస్పర సాపేక్షమైన దక్షతను (Relative Efficiency) నిర్ణయించవచ్చు. కాగా ఈ యూనిట్ ఖరీదులు (Unit costs) వివిధ సేవల అవసరాల ప్రకారం బడ్జట్ అంచ నాలను సిద్ధం చేయడానికి కూడా సహాయపడతాయి.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రంలో వాడే కొలత పద్ధతులు ఒకరకంగా మోటుగా ఉండేవి. కాని వాటి విషయం ఎక్కువ శ్రద్ధతీసుకోవడంవల్ల క్రమేణ అవి సంస్కరింప (Refind) బడినాయి. ఈ విషయంలో ప్రధానంగా అమెరికా విద్యావేత్తల తోడ్పాటు లభించింది. ఉదాహరణకు రైడ్లీ (Mrs Rideley), సైమన్ (Simon) వంటివారు మునిసి పల్ వ్యవహారాలకు సంబంధించిన సేవల పరిమాణాన్ని తెలుసుకోవడానికి ఒక సిద్ధాంతాన్ని రూపొందించినారు. దానిలో ఉన్న ప్రధాన విషయాలు క్లుప్తంగా కింది విధంగా ఉన్నాయి.

i. పాలనాకార్యక్రమాలకు సంధించిన ఫలితాలను పరిశీలించడానికి పూర్వమే దాని లక్ష్యాలను పరిమాణం చేయడానికి యోగ్యంగా నిర్వచించవలె అంటే, పరిమాణ యోగ్యమైన పరిభాష (Quantitative terms) లో నన్నమాట.

ii. కొలతకు సంబంధించిన ప్రమాణాలు (Units of measurements) తక్కువలో తక్కువ నాలుగువరకు ఉండవలె. వాటిలో ప్రతిఒక్కదాని సంబంధాలు వేరు వేరుగా ఉండవలె. అంటే, (a) ఖరీదు (Cost), (b) కృషి (Effort), (c) నిర్వర్తన (Performance), (d) ఫలితాలు (Results) మొదలయినవి.

iii. ఆ కొలతలు రెండు ప్రధానమైన ప్రశ్నలకు సమాధానం చెప్పడంకోసం సాధకం కావలె.

మొదటిప్రశ్న సేవ చాలినంతగా ఉన్నదా ? రెండవ ప్రశ్న దాని దక్షత ఏమిటి? అనేవి.

ఈ కొలత విషయంలో ఉత్పన్నమయ్యే క్లిష్టతలు, పైన జోడించిన లక్షణాల లోని అనేకత్వం ద్వారా స్పష్టమైనాయి. దానిలో ఏ ఒక్కదానినీ ఇంకోదానిలోకి మార్చే అవకాశంలేదు. బ్రిటన్‌లో ఒక ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాధ్యాపకుడు ఈ కొలత పద్ధతిని తనదేశపు విధాన విషయకమైన సేవకు అనువర్తనం చేయడానికి ప్రయత్నించినాడు. పర్య వసానంగా అతని అభిప్రాయం ప్రకారం "విద్యకోసంగానీ లేదా ప్రత్యేకమైన ఇతర ఏ ప్రభుత్వ సేవకోసంగాని ఆచరణయోగ్యమైన కొలతల ప్రణాళికను రూపొందించడానికి పూర్వం ఎంతో సంస్కరణ (Refinement), వివరణ (Elaboration) అవసర మవుతుంది." [2]

---

2. W. S. Steer, Measuring the Public services P.A. vol. xxx, 1952, pp. 15-20

రాజకీయ ధోరణి (The Political Approach)

ప్రభుత్వ పరిపాలనలోని రాజకీయ దృక్పథం, పాలనా రాజకీయ ద్విభాగత్వపద్ధతి (Politics Administration dichotomy) నిరాకరణ (Rejection) మీద ఆధారపడి ఉంది. ఇది పూర్వపు అమెరికా దేశపు రచయితల సంప్రదాయసిద్ధమైన సాంకేతిక ధోరణికి పునాదివంటిదని చెప్పవచ్చు. పాలనాశాస్త్రం దానికి సంబంధించిన సాంఘిక-రాజకీయ విషయాలతో పనిలేకుండానే ప్రత్యేకంగా ఫలదాయకమయ్యేటట్లు అధ్యయనం చేయవచ్చుననే దృక్పథాన్ని ఇది నిరాకరిస్తుంది. ఉదాహరణకు ప్రజాస్వామ్యదేశాలలో మంచి పరిపాలన స్వపరిపాలనావసరాలకు విరుద్ధంగా ఉండవు. రాజకీయేతర పరిపాలన విషయంలో పట్టుదలగా ఉండటం, తరచుగా ప్రాతినిధ్య ప్రజాస్వామ్య పార్టీ బాధ్యతలకు సంబంధించిన సమస్యలనుంచి తప్పించుకోవడంకోసం చేసే ప్రయత్నంగా పరిగణిస్తారు. ఈ సమస్యలను ఎదుర్కొని ఉత్తమ పరిపాలనా సంబంధమైన అవసరాలలో సంధి కూర్చుకోవడం మంచిది. సంక్షిప్తంగా చెప్పవలెనంటే పాలనాశాస్త్రము రాజకీయశాస్త్రంలోనూ, రాజకీయపు విలువలలోనూ ఒకమూల వస్తువు (Element) గా పరిగణన పొందవలె. అది స్వతస్సిద్ధంగా ఫలదాయకమైనదని భావించవలె. అది ఏదో ఒకరకం నిరపేక్షమైన అధికారానికి దారి తీయవలె. అందువల్ల వ్యవస్థీకరణ సమస్యలు (Problems of organization), ఉద్యోగిబృంద నిర్వహణ (Personnel management) వంటి సమస్యలను ఎప్పుడూ ప్రజాస్వామ్య ప్రయోజనాలకు సంబంధించిన విషయాలు విస్తృత పరిధిలోనే పరిశీలించవలె. ప్రభుత్వపాలనా విషయాలలో ప్రసిద్ధులైన ''జాన్ గాస్'' (John Gaus), పాల్ ఆపిల్‌బి (Paul Appleby) వంటి అమెరికా విద్యావేత్తలు ప్రభుత్వపాలనలోని ఈ రాజకీయేతర దృష్టిని నిర్మొగమాటంగా వదలిపెట్టి విస్తృతంగా రాజకీయ ధోరణినే అనుసరిస్తున్నారు. పాలనలో రాజకీయ ధోరణికూడా కొన్ని విలువలు మరికొన్ని ప్రమాదాలతో కూడుకొనిఉంది. ఒక పూర్వోక్తి దీనివిలువ సూచిస్తుంది. ఏమిటంటే, ప్రజాస్వామ్య విలువలను త్యాగం చేయకుండా ఒకవేళ దక్షత, పొదుపు అనేవాటిని పొందలేకపోయినట్లయితే స్వపరిపాలనకు సుపరిపాలన ప్రత్యామ్నాయం కాలేదు. అవి అనుసరించడానికి కూడా యోగ్యమైనవికావు—అని. కాని, దీనిలో విజేతృభాగ సిద్ధాంతము (spoils), లంచగొండితనము అనే ఊబినుంచి ఇప్పుడిప్పుడే బయటపడుతూఉన్న ప్రజాస్వామ్యదేశాలు మళ్ళీ తమ పూర్వస్థితికి చేరుకొనే ప్రమాదం ఉన్నది. సుపరిపాలనావసరాలు స్వపరిపాలన మధ్య సంధి కుదుర్చడానికి ప్రజాస్వామ్య వాంఛితాలు (Democratic aspirations) నిర్విరామంగా ప్రయత్నించవలె. ఈ రెంటిమధ్య ఏమాత్రం అసంగతంగా ఊహించినా ఈ రెంటికీ ప్రమాదం సంభవిస్తుంది.

ముగింపు (Conclusion)

ప్రభుత్వ పాలనాధ్యయన విషయంలో అనుసరించే వివిధ ధోరణులను సమీక్షించిన తరువాత చివరకు తేలిందేమిటంటే వీటిలో, ఏ ఒక్కటీ స్వతస్సిద్ధంగా సమగ్రాలుకావు. దీని విషయంలో (Subject matter) ఉన్న క్లిష్టత దృష్ట్యా, ప్రభుత్వ పరిపాలనపట్ల

సాధ్యమైన అన్ని ధోరణులను అవలంబించి దాని ద్వారా సమస్యల వాస్తవిక అంతర్ దృష్టిని ఏర్పరుచుకొని, వాటికి తగిన పరిష్కార మార్గాలను కనుక్కోవలసిన ఆవసరం ఉన్నది, ఆ కారణంవల్ల వివిధ రకాలైన ఈ దృక్పథాలను పరస్పర విరుద్ధమైనవిగా భావించక పరస్పరం అత్యవసరమైన పూరకాలుగా భావించవలసి ఉంది.

ప్రభుత్వ పాలనా సంబంధమైన పరిభాష
(Terminology of Public Administration)

ప్రభుత్వ పరిపాలన తులనాత్మకంగా కొత్తశాస్త్రం కావటంవల్ల, సాధారణంగా దీనికి సంబంధించిన పరిభాష ఇంకా అంగీకారయోగ్యంగా అభివృద్ధి చెందలేదు. దీని పరిభాషలో (3) మూడు రకాలైన లోపాలు కనిపిస్తున్నాయి.

(1) కొన్ని పారిభాషిక పదాలు ఒకటికన్నా ఎక్కువ అర్థాలలో వాడబడుతున్నాయి. ఉదాహరణకు "పాలన" అనే పదము ఈ రకానికి చెందిందే.

అదే విధంగా నిర్వహణ (Management) అనే మాటకు కార్యక్రమము (Activity), పాలక సమితి (Governing body) (ప్రత్యేకంగా వ్యాపారంలో), ఒక విజ్ఞానశాఖ అనేవి కాగా శబ్దార్థకోశం ప్రకారం "కుయుక్తి" (Trickery) లేదా మోసం, ఉపాయం వంటి అర్థాలు కూడా ఉన్నాయి.[3]

ఇంకొక ఉదాహరణంగా "స్టాఫ్" (Staff) సిబ్బంది అనే పదాన్ని తీసుకోవచ్చు. ఈ మాటను ఒక్కొక్కసారి ఏదైనా ఒక ఏజెన్సీలో నియమితులైన మొత్తం ఉద్యోగులు అనే అర్థంవచ్చేవిధంగా వాడతారు. మరొక సందర్భంలో కేవలం సలహాదారులుగా పనిచేసే అధికారులు అని అర్థమిచ్చే పద్ధతిలో వాడతారు. మరికొందరు గృహనిర్వహణ (House keeping) ఏజెన్సీలకు సంబంధించిన కార్యక్రమాలు అంటే, ప్రతిష్ఠాపన (Establishment), విత్తము (Finance), కొనుగోలు, ప్రింటింగ్ మొదలయిన వాటిలో కూడా పైపదం వాడతారు. "ఫంక్షన్" (Function) "విధి" అనే పదంకూడా పరిపాలనలోని విద్య, ఆరోగ్యము, ప్రజా భద్రత (Public safety) అనేవి విస్తృత విషయాలలోనూ, లేదా గొప్ప ప్రయోజనాల విషయంలోనేకాక "ప్రాథమిక విద్య" నీటి సరఫరా అనే ఉప విభాగాలను సూచించే సందర్భంలోకూడా వాడటం జరుగుతుంది. ఈ విధంగా ఉదాహరణలను పెంచుతూ పోవడంవల్ల లాభమేమీ కనిపించదు. కాగా, ఒకే పారిభాషిక పదం విద్యార్థికి తబ్బిబ్బు కలిగించే విధంగా అనేక అర్థాలలో ఏ విధంగా వాడబడుతుందో పై ఉదాహరణలలో సుస్పష్టమవుతుంది.

(ii) కొన్ని పారిభాషిక పదాలను వివిధ దేశాలలో వివిధ అర్థాలలో వాడుకోవడం జరుగుతుంది. వీటికి ఉదాహరణగా పరిపాలనా సంబంధమైన అడ్మినిస్ట్రేటివ్, ఎగ్జిక్యూటివ్ (కార్య నిర్వహణ సంబంధమైన) అనే పదాలను పేర్కొనవచ్చు. బ్రిటిష్ దేశంలోని సివిల్ సర్వీస్, పరిశ్రమల నిర్వహణ (Industrial management) కు సంబంధించిన విషయాలలో అడ్మినిస్ట్రేటివ్ అనే పదం ఉన్నత శ్రేణికి చెందిన ఉద్యోగులకు అంటే, విధా

3. See Urwick's foreword to Fayol's General and Industrial Management pp. XIII-XIV.

నాలను రూపొందించడంలో సహాయపడటం. నిర్దేశము, సమన్వయము, సంపూర్ణ నిర్వహణ (Overall management) వంటి పనులను నిర్వహించే ఉద్యోగుల కోసం వాడబడుతుంది. కార్యనిర్వహణ సంబంధమైన ''ఎగ్జిక్యూటివ్'' అనేమాట కిందిశ్రేణి ఉద్యోగులు అంటే, ప్రక్రియలను పర్యవేక్షణ చేయడం వంటి పనులు నిర్వహించే ఉద్యోగుల విషయంలో వాడబడుతుంది. భారతదేశంలో కూడా ఇదే రకమైన పదప్రయోగం పరివ్యాప్తమైఉంది. అమెరికా దేశపు పాలనా సంబంధమైన సాహిత్యంలో ఈ రెండు పదాల అర్థాలు విరుద్ధంగా ఉన్నాయి. ఆ దేశంలో ''ఎగ్జిక్యూటివ్'' (Executive) అంటే ఉన్నత శ్రేణికి చెందిన విధులను నిర్వహించే వారన్నమాట. అధ్యక్షుడు (President), గవర్నర్‌లు (Governors), మేయర్‌లు (Mayors) మొదలయిన వారు. వీరు పరిపాలనలో రాజకీయపరమైన అధికారులు. అడ్మినిస్ట్రేటివ్ ఉద్యోగులు (Administrative Presonnel) వారి విధులు కిందిస్థాయికి చెందినవి. వీరు ''ఎగ్జిక్యూటివ్'' అధీనంలో రాజకీయేతరమైన శాశ్వత ఉద్యోగ పరిధిలో పనిచేస్తారు. ఈ రకం విచిత్రమైన పదప్రయోగాన్ని మనసులో పెట్టుకొని, భారతీయ విద్యార్థులు ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన అమెరికా గ్రంథాలను చదివినప్పుడు గందరగోళ పరిస్థితి ఏర్పడుతుంది.

ప్రత్యేకంగా అమెరికా దేశంలో పరిపాలనకు సంబంధించిన పదజాలంలో సాంకేతికమైన అపభ్రంశాలు (Technical jargon) చాలా వేగంగా అభివృద్ధి చెందుతున్నాయి. సాధారణ సంభాషణలోని కొన్ని మాటలకు బదులు ఈ విచిత్రమయిన పదజాలాన్ని వాడుకోవడం సంతోషాన్ని కలుగజేస్తుంది కూడాను. అమెరికా దేశ పారిభాషిక పదజాలంలో ''పోస్ట్'' (Post)ను "పొజిషన్" (Position) అని పిలుస్తారు. ''పే'' (Pay) అనే మాటను ''కంపెన్‌సేషన్'' (Compensation) అని, డిస్‌మిసల్ (Dismissal) లేదా రిమూవల్ (Removal) ను సెపరేషన్ (Seperation) లేదా ''లే-ఆఫ్'' (Lay off) అని, ''పోస్టింగ్''ను (Posting) ప్లేస్‌మెంట్ (Placement) అని, అడ్వైజరీ (Advisory)ని స్టాఫ్ (Staff) అని వాడుకోవడం జరుగుతుంది. ఇంటిగ్రేషన్ (Integration) కో-ఆర్డినేషన్ (Co-ordination) మొదలయిన పదాలను వాటికి నిర్దిష్టమైన ఏ భావాన్ని అంటగట్టకుండానే ధారాళంగా వాడుక చేసుకొంటారు. గూఢమైన విషయాన్నీ బుద్ధికి అందని విషయాన్నీ ప్రజలు వెంటనే నమ్మి గౌరవిస్తారనే విషయం కొన్ని సమయాలలో న్యాయమయిందేనని చెప్పవచ్చు. రాయబారుల వర్గానికి సంబంధించిన భాష (Diplomatic Language) విధంగానే పాలనా శాస్త్రంకూడా, విస్తారమైన సంక్షిప్త పదజాలంతోనూ, డొంక తిరుగుడు భావప్రకటనతోనూ కూడుకొన్న ఒక అధికార భాషను అతి వేగంగా అభివృద్ధి పరుస్తూ ఉంది. ఒక అమెరికా కాంగ్రెస్ వ్యక్తి ఈ విధమైన భాషకు గాబేలేడీగూక్ అనే పేరు పెట్టినాడు. చదువుల జ్ఞానాభివృద్ధి కోసం ఎరిక్ హాడ్జిన్స్ (Eric Hodgins) కింద కొన్ని విచిత్రమయిన (Gobbleady goor) నమూనాలు తయారుచేసి ఇచ్చినాడు. ఇతడు ప్రెసిడెంట్ భౌతిక సంపదల విధాన కమీషన్ సభ్యుడు. అతడు అధీనాధికారులకు ఇచ్చే నిర్దేశాల రూపంలో ఈ విధంగా వ్రాస్తున్నాడు.

1. **''అన్ని విషయాలలో శాసన సమ్మతమైన చట్టాన్ని అనుసరించేటప్పుడు, వాటి సంగతమైన లక్షణాల మూల్యాంకనం చేయవలె.''**

2. "ప్రత్యేకమైన సమస్యల విషయంలో ఆచరణ యోగ్యమైన నిర్దిష్ట ప్రణాళికారచన చేయబడిన పక్షంలో ప్రత్యామ్నాయంగా వాటి పరిధిని సుస్పష్టం చేయవలె."

3. "సమాచారాన్ని విభజించడంలోనూ (Segregation). స్పష్టమైన ఒప్పందాలను అమలు జరపడంలోనూ అన్ని విషయాలు సంగతమై ఉండవలె[4]".

పాలనా సంబంధమైన భాష విషయంలో ఏర్పడిన ఈ రకం అలవాటు చేష్టలకు వ్యతిరేకంగా అప్పుడే తిరుగుబాటు ప్రారంభమయింది. ఒకవైపు పాలన శాస్త్రానికి ప్రామాణికమైన పారిభాషిక పదజాలాన్ని సేకరిస్తూ, ఈ అపభ్రంశ పదజాలంమీద దాడిచేయడానికి కొందరు ప్రయత్నాలు సాగిస్తూ ఉంటే, వేరొకవైపు స్పష్టంగానూ సరళంగానూ ఉండే భాషాప్రయోగాల అవసరాన్ని నొక్కిచెబుతూ అనుసరించవలసిన మార్గాలను చూపుతూ, పుస్తకాలు వెలువడుతున్నాయి. ఈ విషయంలో సర్ ఎర్నెస్ట్ గోవర్స్ (Sir Earnest Gowers) రచించిన "ప్లయిన్ వర్డ్స్" (Plain words), "ఎ, బి, సి ప్లయిన్ వర్డ్స్" (A. B, C of plain words) అనే రెండు గ్రంథాలు "బ్రిటిష్ ట్రెజరీ" (British Treasury) వారి ద్వారా ప్రకటించబడినాయి. వాటిని ఈ సందర్భంలో ప్రత్యేకంగా పేర్కొనవచ్చు.

ఇతర సాంఘిక శాస్త్రాలతో సంబంధాలు
(Relations with other Social Sciences)

రాజనీతి శాస్త్రము - పాలనశాస్త్రము (Politics and Administration)

సాంఘిక శాస్త్రాలన్నింటికంటే ప్రభుత్వ పాలనశాస్త్రం రాజనీతి శాస్త్రానికి సన్నిహిత సంబంధంతో ఉంది. అయితే రాజనీతి శాస్త్రము, పాలనశాస్త్రము రెండూ ఒక్కొక్క రకమైన కార్యక్రమాలు; ఒక్కొక్క రకమైన అధ్యయన విషయాలపేర్లు. అందువల్ల వీటి మధ్య సంబంధాన్ని రెండు విధాలుగా పరిశీలించవలసి ఉన్నది.

పూర్వ రచయితలు ప్రభుతం పాలనాశాస్త్ర విజ్ఞానాన్ని ఒక ప్రత్యేక శాఖగా రూపొందించడం కోసం రాజనీతి శాస్త్రానికి-పాలన శాస్త్రానికి మధ్య సూక్ష్మమైన తారతమ్యాన్ని సృష్టించినారు. వాళ్ళ దృక్పథం ప్రకారం రాజనీతిశాస్త్రం విధానాలను రూపొందించేది మాత్రమే. అంటే, ఏమి చేయవలెననే విషయాన్ని సూచించడమన్నమాట. అయితే ఆ విధానాలను సాధ్యమైనంత వరకు పొదుపుగానూ, దక్షతతోనూ అమలుజరపడం పాలనకు సంబంధించిన విషయము. ఈ విధంగా ఈ రెండింటి పరిధులు కార్యక్రమాలుగానే భావించబడి రెండింటినీ ప్రత్యేకంగాను, భిన్నంగాను చూపడం జరిగింది. "ఉడ్రో విల్సన్" (Woodrow Wilson) వ్రాసిన "స్టడీ ఆఫ్ అడ్మినిస్ట్రేషన్"(Study of administration) అనే వ్యాసంలో చెప్పినట్లు "పాలన అనేది రాజనీతి పరిధికి వెలుపల ఉంటుంది. పాలన సమస్యలు రాజకీయ సమస్యలుకావు. పాలన సంబంధమైన విధులను రాజకీయ పరంగానే నిర్ణయించినా, రాజకీయాల ద్వారా పాలన కార్యక్రమాలకు అంతరాయం కలుగరాదు." కాగా, విల్సన్ తన వ్యాసంలో "రాజకీయాలు ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన విశ్వ

4. Quoted in Public Administration Review. Vol. XIII No. 4, P. 283.

జనీన విషయాలు. పాలన అనేది ప్రత్యేకమైన చిన్న విషయాలకు సంబంధించింది'' అని, ''బ్లంట్స్లీ" (Bluntschly) అనే జర్మన్ రచయిత చెప్పిన విషయాన్ని ఉదాహరించి నారు. ఈ విధంగా రాజనీతిజ్ఞుని ప్రత్యేక అధికారపరిధి రాజకీయాలైతే, అధికారులకు సొంతే శికమైన పాలన అధికార పరిధి అవుతుంది.[5] ఈ రెండింటిమధ్య ఒంకొక ప్రధానమైన భేద మేమంటే, రాజనీతిజ్ఞుడు ప్రధానంగా అధికార తంత్రానికి సంబంధించినవాడు. అంటే, అధి కారాన్ని ఏ విధంగా హస్తగతం చేసుకోవలె; ఏ విధంగా కాపాడుకోవలె; తన ప్రత్యర్థిని ఏ విధంగా పదభ్రష్టుని చేయవలె అనే విషయాలను ప్రధానలక్ష్యంగా పెట్టుకొంటాడన్న మాట. కాగా పరిపాలకుడు తన హోదాననుసరించి తనకు దత్తంచేసిన, లేదా అప్పగించిన అధికారాన్ని ప్రయోజనకరమైన ప్రజాసేవకోసం వినియోగించడమే లక్ష్యంగా పెట్టు కొంటాడు.

వెలుగునీడలవలె రాజకీయాలు - పాలన మనకు తెలియకుండానే ఒకదానిలో ఒకటి ఇమిడిపోయినప్పటికీ, ప్రత్యేకంగా ఉన్నతస్థాయిలో రాజకీయవాది అయిన మంత్రి, విధానాలను రూపొందించడం, వాటి అమలుకు సంబంధించిన వ్యవహారాలను కూడా పర్య వేక్షించడం జరుపుతాడు. కాగా ఉన్నతాధికారులు విధానాలను రూపొందించడంలో తగిన సలహాలు ఇవ్వడమేకాక, వాటిని అమలు జరిపే బాధ్యత కూడా వహిస్తారు. ఇద్దరి పరిధులలో ఈ విధమైన ప్రత్యేకత న్యాయబద్ధమయింది (Valid). ఎందువల్లనంటే మన యుగంలో పనిచేస్తున్న ఊహ (Working assumption), ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వం తృప్తికరంగా నడపడం మొదలయినవన్నీ వీటి గుర్తింపు మీదనే ఆధారపడి ఉంటాయి.

ఇటీవలి సంవత్సరాలలో పాలన రాజకీయ ద్విభాగత్వము (Politics-Administration dichotomy) అనేది ''రాజకీయ ప్రజాస్వామ్య సిద్ధాంతాల''తీవ్రమైన విమర్శ లకు గురి అయింది. ప్రథమంగా ప్రభుత్వం ఏ వ్యవస్థకు చెందినదైనప్పటికీ, ఏ రాజకీయ విలువలకు లోనై అది పనిచేయవలసి ఉందో ఆ విలువలు ఏవైనప్పటికి పరిపాలన, స్వతంత్ర మైన దాని సొంత సిద్ధాంతాలను అనుసరిస్తూ మార్పులేని ఒక మొత్తంగా పరిగణన పొంద టానికి గాను పాలనా సంబంధమైన రాజకీయ దృష్టిని ఎంతో దూరం తోసిపుచ్చడం జరిగింది.

ఈ దృక్పథంలో ఏమాత్రం సత్యంలేదని చెప్పబడింది. ఎందువల్లనంటే, ఏ దేశం లోనైనా రాజకీయ పద్ధతులు బాహిరమైనవిగా గాని, లేదా అక్కడి పరిపాలనా పద్ధతికి అసంగతమైనవిగా గాని ఉండవు. కాగా నేతలోని పడుగు-పేకల (Worp and Woof) వలె కలిసి ఉంటాయి.

2. పాలనా సంబంధమైన రాజకీయేతర దృష్టి (Non-political view of administration) రాజకీయ విరుద్ధ దృష్టి (Anti Political view)గా అభివృద్ధి చెందింది. అవినీతికరమైన ప్రభావాలనుంచి తప్పుకోవడానికి ప్రతినిధ ప్రభుత్వం లేదా పార్టీ ప్రభుత్వ పద్ధతులకోసం ఎదురుచూస్తుంది. పరిపాలకుని ఈ రకమైన వైఖరి (Attitude) ప్రజాస్వామ్యానికి ప్రమాదకరమైనది. కాగా, సంపూర్ణ ఉద్యోగి స్వామ్యానికి దారితీస్తుంది.

ఈ విమర్శల దృష్ట్యా రాజకీయ-పాలనా సంబంధాలను గురించి విచారించేటప్పుడు తీవ్రవాదాన్ని (Extremes) విస్మరించవలెననే విషయం స్పష్టమవుతుంది. నూటికి నూరు

5. Restated in Public Science Quarterly - Vol. 56. 1944, pp. 494-95.

పాళ్లు రాజకీయాలు మినహాయించిన దృక్పథం ఎంత ప్రమాదకరమో, నూటికి నూరుపాళ్లు రాజకీయాల ప్రాబల్యం ఉన్న పాలనా దృక్పథం కూడా అంతే ప్రమాదకరమని చెప్పవచ్చు. అయితే ఈ రెండింటిమధ్య ఉన్న భేదాన్ని కనుక్కోవలసి ఉంది. తయారుగా ఉన్న సిద్ధాంతం (Cut and dried formula) సాధ్యంకాదుకాబట్టి. రాజకీయాలకు (Politics) రాజనీతిజ్ఞులకు ప్రధానంగా పరిపాలనా సంబంధమైన విశాల లక్ష్యాలను నిర్వచించడం, పాలనారథచక్రాలకు ప్రేరణ శక్తి సమకూర్చే రాజకీయాధికారాన్ని హస్తగతం చేసుకోవడం వంటి విషయాలతో మాత్రమే సంబంధం ఉందని వైరుధ్యాలకు భయపడకుండా స్పష్టంగా చెప్పవచ్చు. కాగా పరిపాలన–పరిపాలకులకు తగిన కార్యక్షేత్రం అంటే, సమాచారాన్ని సమకూర్చడం, సలహాలివ్వడం, విధానాలను రూపొందించడం కోసం విమర్శలు, రూపొందిన విధానాలను అమలుజరపడం వంటి విషయాలతో సంబంధం ఉంటుంది విధానాలకు సంబంధించిన విషయాలలో (Policy matters) తుది నిర్ణయం అధికారంలో ఉన్న రాజనీతిజ్ఞులదేనని అర్థం చేసుకొన్నంతవరకు ప్రజాస్వామ్యానికి ఏ విధమైన ప్రమాదం జరపటం కోసం అవసరమైన నిపుణవిజ్ఞానం (Expert knowledge)లో రాజనీతిజ్ఞుడు తన హద్దును గుర్తించి ఒప్పుకొన్నంతవరకు, పాలనా విషయాలలో అతిక్రమణ గురించి భయపడనవసరంలేదు. రాజనీతిజ్ఞుడు - పరిపాలకుని పరిధుల మధ్య కొన్ని సంధ్యారాగ మండలాలు (Twilight zones) ఉన్నాయి. అక్కడ సరైఅయిన సరిహద్దు రేఖను నిర్మించడం సాధ్యంకాదు. ఇంతేకాక, కొన్ని దేశాలలో వాటి విచిత్రమైన చరిత్ర-సంప్రదాయాల కారణంగా ఈ మండలాలు ఇతర దేశాలలో ఉండేవాటికన్న విశాలంగా ఉండవచ్చు. కాని, రాజకీయాలకు-పరిపాలనకు మధ్య భేదాన్ని కనబరచడానికి ఈ వాదన ఎంత మాత్రం సరిఅయిందికాదు. నిర్దిష్టమైన సంప్రదాయం మాత్రమే ఈ రెంటి మధ్య ఉన్న హేతుబద్ధమైన భేదాన్ని మనసులో పెట్టుకొని అభివృద్ధి చెందగలుగుతుంది. అంతేకాని దానిని విడిచిపెట్టి అభివృద్ధి చెందలేదు.

రాజకీయాధికారులు (Political officrs)- పాలనాధికారులు (Administrative officers) మధ్య పనిచేసే ఏర్పాట్లను రూపొందించడం కోసం నిర్దిష్టమైన సంప్రదాయం ఏవిధంగా ఉపయోగపడుతుందో బ్రిటన్‌లోని ఒక ఉదాహరణద్వారా తెలుసుకోవచ్చు. ఆ దేశంలో సివిల్ సర్వీస్ ఉద్యోగాల కోసం ప్రధానంగా సమాజంలోని మధ్యతరగతి పై తరగతి ప్రజలలో నుంచి అభ్యర్థులను తీసుకోవడం జరుగుతుంది. వారు ''కన్సర్‌వేటివ్'' ''లేబర్'' పార్టీలకు చెందిన మంత్రులతో విజయవంతంగా సహకరించి విస్తృతమైన వివిధ రాజకీయ విధానాలను రూపొందించడంలోనూ, అమలు జరపడంలోనూ సమర్థులై ఉంటారు. పాలనా శాఖాధ్యక్షులకు, మంత్రులకు సంబంధించిన అధికార పరిధులను (Spheres) ఉభయ పార్టీలవారూ చక్కగా అర్థం చేసుకోవడంచేత వారి మధ్య ఘర్షణలు - వైరుధ్యాలు చాలా అరుదు. బ్రిటన్‌లో మంత్రులు, తమ పాలన అధీనాధికారులలో (Administrative Subordinates) ఎవరైనా తమ దృక్పథాలను నిష్కర్షగా ప్రకటించినప్పుడు సహించి ఊరుకోవడమేకాక, అది అత్యవసరమని కూడా భావిస్తారు. కాగా, పాలనాధికారులు విధానాలను (Policies) మొదట వ్యతిరేకించినప్పటికీ, అంతిమ నిర్ణయంగా తమ రాజకీయ ముఖ్యులు (Political Chiefs) రూపొందించిన విధానాలను హృదయపూర్వకంగా అమలు

జరపడానికి సమ్మతిస్తారు. భారతదేశంలో బ్రిటిష్ పరిపాలన నుంచి స్వాతంత్ర్యానికి మారుతున్న కాలంలో సివిల్ ఉద్యోగులు (Civil servants) విదేశీయమైన ఉద్యోగి స్వామ్య సంప్రదాయంలో పెరిగినవారు కాబట్టి, కాంగ్రెస్‌మంత్రుల పొగడ్తలను అందుకోవడం కోసం వారితో ఎంతో చక్కగా సహకరించినారు. దీనిని బట్టి చూస్తే రాజకీయాలు-పాలన అనే వాటి మధ్య పనిచేసే భేదము సాధ్యమేనని స్పష్టమవుతుంది.

ఫిఫినర్, రాజకీయోద్యోగులకు పాలనోద్యోగులకు మధ్య ఈ కిందచూపిన పది రకాల భేదాలను సూచించినాడు.

	రాజకీయోద్యోగి	పాలనోద్యోగి
1.	ఒక వృత్తికి సంబంధించినవాడు (Amateur)	వృత్తిని అవలంబించినవాడు. (Professional)
2.	సాంకేతిక జ్ఞానంలేనివాడు (Non-Technical)	సాంకేతిక జ్ఞానం ఉన్నవాడు. (Technical)
3.	పక్షపాతి (Partison)	నిష్పక్షపాతి (Non-partison)
4.	తాత్కాలికోద్యోగి (Temporary)	శాశ్వతోద్యోగి (Permanent)
5.	ఎక్కువప్రజాసంబంధాలున్నవాడు (More Public Contacts)	తక్కువ ప్రజాసంబంధాలున్నవాడు.
6.	శాసన నిర్మాణ శాఖతో ఎక్కువ సంబంధాలున్నవాడు	శాసన నిర్మాణశాఖతో తక్కువ సంబంధాలున్నవాడు.
7.	ముఖ్యంగా విధాన నిర్ణేత	విధాన నిర్ణయంలో ప్రాముఖ్యం లేనివాడు.
8.	ఎక్కువ నిర్ణయాలు చేసేవాడు	ఎక్కువ సలహాలు ఇచ్చేవాడు.
9.	సమన్వయ సంబంధాలు ఎక్కువగా ఉన్నవాడు	అమలుకు సంబంధించిన విధులెక్కువగా ఉన్నవాడు.
10.	సాంకేతికాభిప్రాయంచేత ప్రభావితుడయ్యేవాడు.	అధ్యయనము, పరిశోధన ద్వారా సేకరించిన సాంకేతిక సమాచారం చేత ప్రభావితుడయ్యేవాడు

దీనితో ఈ రెండు రకాల అధికారుల విధులు ఇంచుమించుగా నిర్ణయించవచ్చు. రాజకీయాధికారి లేదా మంత్రి తన పార్టీ వాగ్దానాలను, కార్యక్రమాలను పూర్తిచేయడానికి ముఖ్యమైన విధానాలను ఆరంభించవచ్చు. అతడు ఆరంభించిన విధానాల అమలును విస్తృతంగా పర్యవేక్షణచేస్తూ అవి విశ్వసనీయంగానూ చురుకుగానూ అమలు జరిగేటట్లు చూడవచ్చు. పరిపాలనలో ఉత్పన్నమయ్యే జటిలమైన సమస్యలను పరిష్కరించవచ్చు. ఉన్నతశ్రేణికి చెందిన ఉద్యోగ నియామకాలు చేసే విషయంలో ప్రత్యేకంగా తన రక్షణ అధీనాధికారుల నియామక సందర్భంలో కల్పించుకొనే అధికారం అతనికి ఉండవచ్చు. తనకు సంబంధించిన శాఖలోని అన్ని విషయాల సమాచారం, విచారణ వంటి అధికారాలు

అతనికి ఉండవచ్చు. అతని దృష్టికి తెచ్చిన న్యాయ బద్ధమైన ప్రజల సమస్యలను, లేదా వ్యక్తిగత కష్టనిష్ఠురాలను తొలగించడంకోసం అతడు పరిపాలనా వ్యవహారాలలో జోక్యం కలుగ జేసుకోవచ్చు. ఈ పనులన్ని చేయడంలో అతడు తన అధీనాధికారులతో సన్నిహితంగా సమాలోచించి నడుచుకోవలసి ఉంటుంది. ఏ విషయంలోనైనా తన అధీనాధికారుల సలహాలను తోసి పుచ్చడానికి ముందు, అతడు ఒకటికి రెండుసార్లు చక్కగా ఆలోచించుకొని చేయవలసి ఉంటుంది. ప్రజాస్వామ్య విధానంలో అంతిమ నిర్ణయాలు చేసే అధికారం అతనికే ఉంటుంది. కాని, ఆ అధికారం నిర్ణీత నిబంధనలకు, పాలనా ప్రక్రియలకు లోబడి ఉంటుంది. మంత్రి, తన అధీనాధికారులు ఏ విషయంలోనైనా అనువర్తనీయ నిబంధనలకు వ్యతిరేకంగా ప్రవర్తించవచ్చునని ఆశించడం తప్పు. తన అధీనాధికారి తాను చేయదలచిన పనులలో ప్రస్తుత న్యాయం, నిబంధనలు లేదా పూర్వ నిదర్శనాలు మొదలైన వాటిద్వారా ఉత్పన్నమయ్యే కష్టాలను తన దృష్టికి తెచ్చినప్పుడు తొందర, విసుగు కనబరచ కూడదు. ఈ విధమైన సమస్యల విషయంలో ఆటంకాలు కలిగించే న్యాయాన్ని, లేదా నిబంధనలను బాహాటంగా మార్చివేయడం అతని విధి. అంతేకాని, సహచరుడైన అధికారికి కనుసంజ్ఞచేసి, రహస్యంగా పనులు నడిపించుకోవడం మంచిది కాదు.

పాలనాధికారి ప్రప్రథమంగా విధానాలను రూపొందించడంలో అవసరమైన సమాచారాన్ని అందజేస్తూ, వాటి పరిణామాలను ఆలోచించి స్వేచ్ఛగా ఆయా సందర్భాలలో నిపుణ విమర్శలు చేస్తూ, తన రాజకీయ ప్రధానోద్యోగితో కలసి పని చేయవలసి ఉంటుంది. అతను స్వయంగా తన అనుభవాలను పురస్కరించుకొని, కొన్ని విధానాలను రూపొందించడానికి సలహాల నివ్వవచ్చు. ఉదాహరణకు ఒక శాసనాన్ని ఆమోదించవలసిందని గానీ, లేదా ఒక శాసనాన్ని సవరించవలసిందనిగానీ, కొత్త ఉద్యోగాలను స్థాపించ వలసిందని గానీ, లేదా ఉన్నవాటిని సవరించవలసిందనిగాని మంత్రిని ఒప్పించడానికి ప్రయత్నం చేయవలసి ఉంటుంది. రెండోది, తన పరిపాలన వివేచనా పరిధిలో ఉన్నంత వరకు పాలనాధికారి స్వయంగా అనుబంధ విధానాలను రూపొందించవచ్చు. పాలనా వివేచన ఉన్నచోట్ల విధాన నిర్ణయానికి అవకాశం ఉంటుందనే విషయాన్ని శ్రద్ధగా జ్ఞాపకముంచుకోవలసి ఉంది. రీతి (Mode), కాలము (Time), పని చేసే ఏజెన్సీ (Agency of doing things) కి సంబంధించిన ఇటువంటి వివేచన, ఇంచుమించు పాలనా సంబంధమైన ఉన్నత స్థానాలలోనేకాక కింది స్థానాలలోకూడా ఉంటుంది. మూడోది, ఉన్నతాధికారికి, నిర్దేశించే అధికారం (Power of direction) తో పాటు తన అధీనాధికారుల పనులను పర్యవేక్షించే అధికారంకూడా ఉంటుంది. అయితే ఈ ఉన్నతాధికారుల కింద పనిచేసే అధీనాధికారుల క్రమానుగత శ్రేణిననుసరించి, వారి అధికారాలు కూడా తగ్గుతూ ఉండటం జరుగుతుంది. ఈ సందర్భంలో "ఉచిత మార్గం ద్వారా" (Through proper channel)అనే ఉత్తమ నిబంధనను పేర్కొనవలసిఉంది. దీని ప్రకారం ఒక మంత్రిగానీ, లేదా అదే విషయంలో ఒక ఉన్నతాధికారిగానీ, నేరుగా కిందిస్థాయిలో ఉన్న ఉద్యోగులతో వ్యవహరించడం జరగదు. కిందిస్థాయి ఉద్యోగుల ఏ వ్యవహారమైనా వారి తక్షణ ఉన్నతాధికారులద్వారా (Immediate official superior) వచ్చినప్పుడు మాత్రమే వారు దానిని పరిశీలిస్తారు. ఈ నిబంధనను ఒకవేళ అశ్రద్ధచేసే ఉన్నతాధికారుల అధికారాన్నీ, గౌరవాన్నీ తోసి

పుచ్చి అతిక్రమించినట్లవుతుంది. స్థాయినుంచి వచ్చిన ఏ ప్రతిపాదనం విషయంలోనైనా ఉన్నత పాలనాధికారులకుగానీ, రాజకీయాధికారులకుగానీ తన విమర్శలను, అసమ్మతిని తెలియజేయవలసిన హక్కు ప్రతి అధికారికీ ఉంది. అంతేకాక అది అతని విద్యుక్తధర్మమని కూడా చెప్పవచ్చు. అయితే వారు తమ ఉన్నతాధికారులను సంతోష పెట్టడం కోసం నియమ నిబంధనలను భగ్నం చేయడానికి వీలులేదు. ఇది వారి ఆత్మగౌరవానికి సంబంధించిన విషయంగా తలచవలె. ఒకవేళ ఏ విషయంలోనైనా వారు తెలిపిన అభ్యంతరాలను తోసిపుచ్చి, అభిప్రాయానికి వ్యతిరేకంగా తీర్మానించడం జరిగితే ఆ తీర్మానాన్ని కూడా విశ్వసనీయంగా అమలు జరపడం వారి ముఖ్యమైన విధిగా తలంచవలె. ఈ విధంగా ప్రవర్తించడం వారికి ఇష్టంలేకపోతే పదవికి రాజీనామా చేయడమే వారి అంతిమవిధి.

పరిపాలనా సంబంధమైన వ్యవస్థలో రాజకీయ, పాలనాధికారుల కార్యక్రమాలను, పాలించే నిబంధనలకు సంబంధించిన అప్రస్తుత ప్రశంసలోనికి దిగడం కేవలం రాజకీయాలు-పరిపాలనా పరిధులు ఏ విధంగా కార్యక్రమాలుగా పరిగణన పొందుతాయో నిరూపించడానికే అయినా, ఈ రెండింటి పరస్పర సంబంధాన్ని, కొంత అతివ్యాప్తి (Over lapping) లక్షణాన్ని అంగీకరిస్తూ ప్రయోగాత్మకమైన ప్రయోజనం కోసం వాటిని వేరుగా ఉంచవచ్చు.

శాస్త్రంగా పరిగణించినప్పుడు రాజనీతి శాస్త్రం - పాలనశాస్త్రం ఒకే కుటుంబానికి చెందిన రెండు భాగాలు (Species). సాంఘిక శాస్త్రం అనే వృక్షానికి పుట్టుకొనివచ్చిన రెండు శాఖలు సాధారణంగా ప్రభుత్వ పరిపాలనా శాస్త్రం రాజకీయ శాస్త్రానికి సంబంధించిన ఒక ప్రత్యేకశాఖగా చెప్పబడుతూఉంది. ఒకానొక సమయంలో "సీలే" (Seeley) ఇంకా కొందరు రాజకీయ శాస్త్రాన్ని చరిత్రకు సంబంధించిన శాఖగా పేర్కొన్నారు. ఈ విధమైన ధోరణులు చరిత్రాత్మకంగా నిజమే అయిఉంటాయి. ఎందువల్లనంటే, ఆధునిక యుగంలో రాజకీయ శాస్త్రాధ్యయనం చరిత్ర అధ్యయనం నుంచే పుట్టి పెరిగింది. కాగా ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం రాజకీయ శాస్త్రాధ్యయనం నుంచి బయటపడింది. హేతుబద్ధంగా ఇవి నిజం కాదు ఎందువల్లనంటే రాజకీయాలకు ఒక ప్రత్యేకీకరణ క్షేత్రం ఉన్నది (Field of specialization). దానిలో చరిత్ర కలిసిపోలేదు. ప్రభుత్వపాలన రాజకీయాలతో విడిగా గుర్తింపబడడానికి ఎంతో అవకాశము ఉన్నది. రాజకీయాలు ప్రధానంగా రాజ్య సిద్ధాంతానికి (Theory of state) సంబంధించినవి. అంటే, రాజ్యంపుట్టుకకు (Origin) సంబంధించిన వివరణ, అభివృద్ధి దశలు (Development forms), సమర్థన (Justification), కార్యక్రమ సూత్రాలు (Principles of activity), కార్యసాధకమైన వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన దాని పరికరాలు, ప్రభుత్వ విధానంలో సర్వసత్తాక ప్రజాభిప్రాయ ప్రకటన వంటి వాటితో సంబంధముంటుందన్నమాట ప్రభుత్వ పరిపాలన ప్రధానంగా ప్రభుత్వ విధాన నిర్ణయం జరిగిన తరవాత ఆరంభమవుతుంది. అప్పుడది ప్రధానంగా వ్యవస్థీకరణ-అమలు జరిపే పద్ధతులకు సంబంధించి ఉంటుంది. ఇది రాజ్యానికి, ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన మొత్తం విషయాన్ని (Subject) దాని కార్యక్రమ సిద్ధాంతాలను (Principies) ఊహిస్తుంది. వాటిని చర్చించి పరిష్కారం చేసే పనిని రాజకీయ శాస్త్రజ్ఞులకు వదలివేస్తుంది. ఇది ప్రభుత్వ నిర్ణయాలను అమలు జరపడం కోసం, దక్షతతో కూడుకొన్న సాధ

నాలు- పద్ధతులకు సంబంధించిన వివరణాత్మకమైన అధ్యయనంమీద కేంద్రీకృతమై ఉంటుంది. అందువల్లనే "ప్రభుత్వపాలన" అంటే పనిలో ఉన్న ప్రభుత్వం "Govt in action" అని చెప్పినారు. రాజకీయ సిద్ధాంతం-వ్యవస్థీకరణ, దీనికి "ఆధారంగా" (Back ground) ఉంటాయి. కాని, దీని "అగ్రభాగం" (Fore ground) మాత్రం శాఖలూ-ఇతర పాలనా సంబంధమైన ఏజెన్సీల వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన సమస్యల తోనూ, వాటి ఉద్యోగి వర్గాలు, వాటి పనులు ప్రక్రియాత్మక వివరాలు, రాజకీయ-న్యాయ సంబంధమైన నియంత్రణ మొదలయిన వాటిలో ఏర్పడింది. "బ్లంట్స్లీ" (Bluntschli) చెప్పినట్లు ఇది పెద్ద-చిన్న విషయాలమధ్య భేదమేమీకాదు; కాగా సాధారణ (General) ప్రత్యేక (Particular) విషయాల మధ్యకూడాకాదు. ఎందువల్లనంటే పరిపాలనకు కూడా సొంతమైన పెద్ద (Great), సాధారణ (General) సమస్యలున్నాయి. ఏ విధంగానైతే కొన్ని విషయాలలో చేయవలసింది ఎందుకు? ఏమిటి? అనే ప్రశ్నలు ఒకవైపు, ఏ విధంగా అనేది మరోవైపు భేదాన్ని కనబరుస్తాయో, అదేవిధంగా ఆ పాలనా సమస్యలు రాజకీయాలను-పరిపాలనను వేరు చేస్తాయి.

ఏ విధంగానైతేనేమి రాజకీయ శాస్త్రానికి-పాలనా శాస్త్రానికి మధ్య ఉన్న సంబంధాన్ని పరిశీలించేటప్పుడు ఈ విభేదాలు మనకు అడ్డురాకూడదు. పరిపాలనద్వారా సాధ్యమయేది ఏది? అనే విషయాన్ని రాజకీయశాస్త్రం గమనించకపోతే, అది కేవలం గాలిలో మేడలు నిర్మించేస్థితికి దిగజారి పోతుంది. కాగా, పాలనాశాస్త్ర రాజకీయ విషయంలో ఏమీలేని ఖాళీ (Empty) అయిపోతుంది.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రము - న్యాయశాస్త్రము
(Public Administration and Law)

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రం ఏ దేశంలోనైనా అక్కడి న్యాయ నిబంధనల పంధిలోనే పనిచేస్తుంది. న్యాయ శాస్త్రానికి విరుద్ధమైన పని ఎంత సహేతుకమైనదిగానీ వాంఛనీయమైనదిగానీ పాలకుడు దానిని చేయలేడు. వాస్తవానికి ప్రభుత్వ పరిపాలకుడు న్యాయ శాస్త్రానికి కుడిభుజంగా ఉండి, న్యాయం భగ్నం కాకుండా చూడటమేకాక, న్యాయం సమ్మతించని ఏ పని అయినా చేయకుండా ఉండవలె. ఇదే మనము చూసిన ప్రభుత్వ ప్రైవేట్ పరిపాలనా విధానాలలోని ప్రధానమైన భేదము. ప్రభుత్వం చట్టబద్ధమైన అధికారాన్ని మించి ఏదీ చేయదు. ఒకవేళ చేసినా ఆ చర్య చెల్లనేరదు.

అనేక న్యాయాలలో ప్రభుత్వ విధానాల ప్రకటనలు (Expressions) ఉంటాయి. అంటే వివరణ ఉంటుందన్నమాట. ఈ అంశం దృష్ట్యా విల్సన్ (Wilson) చెప్పినట్లు ప్రభుత్వపాలన "క్రమబద్ధము, వివరణాత్మకము అయిన ప్రభుత్వ న్యాయం అమలు". ఈ రెంటి మధ్య ఉన్న సన్నిహిత సంబంధం కారణంవల్ల యూరోప్ దేశాలలో ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని ప్రధానంగా న్యాయశాస్త్ర శాఖగా అధ్యయనం చేయడం జరుగుతుంది.

పాలనా శాస్త్రానికి కూడా న్యాయ నిర్మాణంతో సన్నిహిత సంబంధం ఉన్నది. శాసనంలో అత్యధిక భాగానికి అవసరమైన ప్రతిపాదనలన్నీ వాస్తవంగా . వివిధ

6. The Study of Administration in Political Science quarterly Vol. 56, 1941, P. 465.

పరిపాలనా శాఖలనుంచి ఉత్పన్నమైనవే. కాగా, మొదటి ముసాయిదా వారి నిర్దేశాల ప్రకారమే చేయబడుతుంది. ఆధునిక యుగంలో పాలనాధికారులు-శాఖలు, స్వయంగా నియమ, నిబంధనల రూపంలో అనేక అనుబంధ న్యాయ నిర్మాణాలు చేసి, శాసన నిర్మాణ శాఖ ఆమోదించిన న్యాయానికి వివరాలను సమకూరుస్తుంది. దీనినే దత్త శాసనము (Delegated Legislation), లేదా కార్య నిర్వాహక శాసనము (Executive Legislation) అంటారు.

న్యాయము - పరిపాలనా బాధ్యతలను అమలుజరిపే గొప్ప సాధనాలలో ఒకటి. అనధికారికమైన చట్టాలు, పాలనలో మితిమీరటం వంటి వాటిని న్యాయస్థానాలలో న్యాయ వ్యవస్థ ఉన్న అవకాశాలను బట్టి సరిచేయడం జరుగుతుంది. పరిపాలన, పౌరులస్వేచ్ఛకు సంబంధించిన విషయాలలో అతిక్రమణ చేయకుండా న్యాయం ఆపుతుంది.

కాని, పరిపాలన కేవలం న్యాయవిషయమేకాదు. పరిపాలకుని న్యాయపరిధిలో కొంత వివేచనాధికారం ఉండవలె. దానిద్వారా అతడు తన చర్యను వ్యక్తుల అవసరాలకు అనుగుణంగా, ఆయాపరిస్థితులలో తగిన విధంగా సర్దుబాటు చేసుకొనే సాధనాలను సమకూర్చుకొనే అవకాశం ఉండవలె. ఈ వివేచనాక్షేత్రంలోనే పరిపాలకుని నైపుణ్యము, వివేకము వ్యక్తమయ్యే అవకాశము ఉంది.

అంతిమంగా పరిపాలనా సంబంధమైన అవసరాలకు, న్యాయసంబంధమైన ప్రాథమిక భావాన్ని మార్చే ప్రభావం ఉంది. ఈ విధంగా సాధారణ న్యాయంలోని న్యాయసూత్రాలను మార్చి, వాటిస్థానంలో 'ఉత్తమ న్యాయాన్ని పురస్కరించుకొని, బలహీన వర్గాలకు ఎక్కువ బాధ్యత'. అనే నిబంధనను చేర్చడం జరిగింది. రాజ్యంలోని సాంఘిక-ఆర్థిక కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన పాలక న్యాయసమితి ఒకటి కొత్తగా వెలిసింది. అయితే అది అనేక సందర్భాలలో సాధారణ న్యాయస్థానాలద్వారా పాలించబడటం జరగదు. అధికారులు, సాంకేతిక నిపుణులతో కూడుకొన్న ప్రత్యేక పాలనా సంబంధమైన ట్రిబ్యునల్స్ ద్వారా పాలించబడుతుంది. ఈ విధమైన న్యాయాన్ని అమలు జరపడానికి ప్రేరేపణ లభించే మార్గమేదో, దీనినిబట్టి చూస్తే తెలుస్తుంది. అది పోగైన పాలనాభావము.

రాజ్యాంగ న్యాయం (Constitutional Law)తో పరిపాలనకు చాలా సన్నిహిత సంబంధం ఉన్నది. దానితో పాలనకు ఎంతో తోడ్పాటు లభిస్తుంది. ఈ సంబంధాన్ని "విల్సన్" (Wilson) ఈ విధంగా వివరించినాడు : "రాజ్యాంగ పరమైన అధికారాన్ని సరిగా పంపిణీ (Distribution) చేయడానికి సంబంధించిన అధ్యయనంతో పాలనాసంబంధమైన అధ్యయనానికి సన్నిహిత సంబంధం ఉన్నది. సమర్థంగా ఉండటానికి బాధ్యతను అధికారుల మీద మోపగల సామాన్యమైన ఏర్పాట్లను ఇది కనుక్కోవలె. ఏ విధమైన ప్రతిబంధకాలు లేకుండా అధికారాన్ని విభజన చేయడానికి బాధ్యత-దానిని మరుగు పరచకుండా ఉండటానికి ఇది చాలా ఉత్తమమైన పద్ధతి. ఈ అధికార విభజన సమస్యను ఉన్నత పరిధులలోకి తీసుకొని వెళ్ళినప్పుడు మౌలికమైన ప్రభుత్వ విధులు కేంద్రానికి సంబంధించిన రాజ్యాంగ సమస్యలవుతాయి. ఒకవేళ పాలనా సంబంధమైన అధ్యయనం ఈ విభజన ఆధారపడటానికి యోగ్యంగా ఒక ఉత్తమ సిద్ధాంతాన్ని కనుక్కోగలిగితే, రాజ్యాం

గానికి సంబంధించిన అధ్యయనం ద్వారా ఎంతో సేవ జరిగినట్లవుతుంది.''7

ప్రభుత్వపాలన - అర్థశాస్త్రము
(Public Administration and Economics)

మనకాలంలో ప్రభుత్వపాలనమీద ఆర్థిక సమస్యలు అధికారం చేస్తున్నాయి. అయితే ఎప్పుడూ ఈ విధంగా లేదు. 18 వ శతాబ్దిలోనూ, 19 వ శతాబ్ది ఆరంభంలోనూ, రాజ్యం ''జోక్యరహిత విధానాన్ని'' (Laissezfaire) అవలంబించినప్పుడు దాని విధులు కేవలం రక్షణ, పోలీస్, న్యాయపాలన వరకే పరిమితమై ఉండేవి. కాని, పారిశ్రామిక విప్లవం, దాని ఆరంభంతో ఉత్పన్నమైన అసంఖ్యాక సమస్యలు రాజ్యాన్ని పారిశ్రామిక, ఆర్థిక విషయాలలో జోక్యం కలిగించుకొని, దానిద్వారా కార్మికుల పనిగంటలను క్రమబద్ధం చేయడానికి, వారి పనులకు సంబంధించిన తదితర పరిస్థితులను మెరుగుపరచడానికి నిర్బంధ పెట్టినాయి. ఆర్థిక జాతీయత (Economic nationalism), అంతర్జాతీయమైన పోటీ వంటి విషయాలదృష్ట్యా గృహపరిశ్రమలకు సహాయం చేసి కాపాడటం, విదేశీ వ్యాపారాన్ని ప్రోత్సహించడంవంటి అవసరాలు రాజ్యానికి ఏర్పడినాయి. తరవాత సాంఘిక న్యాయం కోసం రాజ్యం వ్యాపారంలోనూ, పరిశ్రమలలోనూ ప్రత్యక్షంగా పాల్గొనవలసిన అవసరం ఏర్పడింది. అయితే రాజ్యమే వాటిని ఆరంభించి వ్యవహారాలను స్వయంగా నిర్వహించ సాగింది. కొన్ని దేశాలు మరికొన్ని దేశాలకన్న ఎక్కువ ప్రగతిని సాధించినాయి. కాని, కాలానుగుణంగా రాజ్యం ఆర్థిక సమస్యలలో ఎక్కువజోక్యం కలుగజేసుకోవలసివచ్చింది. పన్నుల, విత్తనిర్వహణల సిద్ధాంతం పూర్తిగా ఆర్థిక స్వభావం కలదే.

నేడు పాలకుడు ఆర్థిక సమస్యలను చక్కగా గ్రహించవలసిన అవసరం ఉన్నది. ప్రతి పరిపాలనా విధానాన్ని ఆర్థిక పరిణామాల దృష్ట్యా మూల్యాంకనం చేయవలసి ఉంది. పరిపాలనను ప్రభావితం చేయజాలిన ప్రాబల్య సముదాయాల (Pressure groups) కు కూడా రక్షణ లభించవలసిన ఆర్థిక సమస్యలున్నాయి. అందువల్ల ఆర్థికాభివృద్ధిని సాధించి, జాతిని శక్తిమంతం చేయడం మొట్టమొదటి పాలనావిధిగా భావించినారు. పాలన, ప్రతికూలమైన వ్యాపార వలయాలను- (Adverse Business Cycles) ఎదిరించి మాంద్యాన్ని తొలగించవలె. నిరుద్యోగులకు ఉద్యోగాలు సమకూర్చవలె. వ్యాపారంలో అనుకూలమైన సమానత్వాన్ని సాధ్యమైనంతవరకు సాధించవలె. జాతి ఆర్థిక సుస్థిరతను కాపాడటానికి తన అధికారంలో ఉన్నదంతా చేయవలె చేపట్టిన ప్రతి ప్రాజెక్ట్ (Project) వ్యయంతో కూడుకొని ఉంటుంది. ఆ ఖర్చును ఎదుర్కొవడానికి మార్గాలు అన్వేషించవలసిన సమస్య ఉత్పన్నమవుతుంది. ఇటువంటి పరిస్థితులలో ఏ ప్రభుత్వమైనాసరే ఆర్థిక సమస్యలను తృప్తికరంగా పరిష్కారం చేయలేకపోతే, తొందరలో అపకీర్తిపాలు కావడమేకాక సంచించి పోతుంది.

ఆధునిక ఆర్థికాభివృద్ధి పాలనా యంత్రాంగాన్ని, పద్ధతులను ముఖ్యమైన వివిధ మార్గాలలో ప్రభావితం చేస్తూ ఉంది. రాజ్యం, వ్యాపారానికి సంబంధించిన వ్యవహారక్షేత్రం మీద చిందెత్తడంవల్ల పరిపాలనా సంబంధమైన ఒక కొత్త వ్యవస్థ రూపొందడానికి దారి

7. Wilson., The Study of Administration-P.497.

ఏర్పడింది. అది ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్. ప్రైవేట్ వ్యక్తుల ఆస్తులను, కార్యక్రమాలను క్రమబద్ధం చేయడంకోసం, సంఘ శ్రేయస్సు దృష్ట్యా ప్రత్యేకంగా వెనుకబడిన వర్గాలకోసం న్యాయసంబంధమైన ఒక కొత్త పద్ధతినీ న్యాయస్థానాలనూ సృష్టించడం జరిగింది. వాటిని పాలన న్యాయము-ట్రిబ్యునల్‌లు అంటారు. యుద్ధకాలంనాటి ఆర్థికమైన అవసరాలు ''రేషనింగ్-కంట్రోల్'' వంటి సాంకేతిక పద్ధతులను ప్రవేశపెట్టినాయి. రాజ్యానికి ఆర్థిక-పారిశ్రామిక విషయాలలో పెరిగిపోతున్న నిమగ్నత, ఆర్థిక-పారిశ్రామిక ''సివిల్ సర్వీస్''ల స్థాపనకు దారితీసింది. దీని భర్తీ పద్ధతులు, పదోన్నతి, ఉద్యోగ కాలపరిమితి, బాధ్యత మొదలయినవి సంప్రదాయ సిద్ధమైన సివిల్ సర్వీస్‌కు భిన్నంగా ఉంటాయి. ఈ విధమైన సర్వీస్ నిజానికి గ్రేట్ బ్రిటన్‌లో ''సాంఘికీకరణ'' (Socialization) చేసిన పరిశ్రమలలో ఇంతకుముందే నెలకొల్పడం జరిగింది. ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలలో వ్యాపార పద్ధతులు ఎక్కువగా ప్రవేశపెట్టవలసిందని ఆలజడి జరుగుతూ ఉంది ఈ విషయంలో ఇంతవరకే అనేక ప్రయోగాలు కూడా చేయడమయింది.

అనేకమైన ఈ మార్గాలలో ఆర్థిక సంబంధమైన ప్రభావాలు, విచారణలు ప్రభుత్వ పాలనలో మార్పు కలిగిస్తాయి. అయితే, అర్థశాస్త్రానికి సంబంధించిన విజ్ఞానం లేకపోతే దీనిని ఆధునిక పద్ధతిలో సంతృప్తికరంగా అర్థంచేసుకోవడం సాధ్యంకాదు.

ప్రభుత్వ పరిపాలన - శాస్త్రవిజ్ఞానము - సాంకేతిక శాస్త్రము (Public Administration-Science and Technology)

ఆధునిక ప్రపంచంమీద, మన జీవితవిధానంమీద శాస్త్రీయ-సాంకేతిక నూతన కల్పనల (Invention)కు సంబంధించిన విషయాల ప్రభావాన్ని అధికంగా అంచనావేయడం (Over estimate) కష్టమైనపని. రైల్వేలు, మోటార్‌కారులు, విమానాలు, టెలిగ్రాఫ్-టెలిఫోన్ వంటి ఆధునిక సౌకర్యాల కారణంగా ప్రయాణం, వార్తాప్రసారం, సమాచారాలు, రాకపోకలకు సంబంధించిన దూరభారం పూర్తిగా తొలగిపోయింది. పరిశ్రమలలో యాంత్రిక శక్తి వినియోగం కారణంగా బ్రహ్మాండమైన ఫ్యాక్టరీలు స్థాపన కావటమే కాక, అసంఖ్యాకమైన సాంఘిక పర్యవసానాలతో కూడుకొన్న నగర వ్యవస్థకు కూడా మార్గం ఏర్పడింది శాస్త్రీయమైన ఆయుధాల ఉత్పత్తిలో ఆధునికంగా సృష్టించబడిన ''అణుబాంబు''లు ''హైడ్రోజన్ బాంబు''లు యుద్ధాన్ని ఎంతో వినాశకరమైన ప్రక్రియగా తయారుచేసినాయి. దానివల్ల ఆధునిక పౌరుని మనుగడకే ప్రమాదం ఏర్పడింది. సంక్షిప్తంగా గత రెండు వందల సంవత్సరాల కాలంలో శాస్త్ర విజ్ఞానం, సాంకేతిక విజ్ఞానానికి సంబంధించిన శక్తులు ప్రపంచాన్ని గుర్తుపట్టలేనంతగా మార్చివేసినాయి. అభివృద్ధికి మౌలికమైన లక్షణాల విషయంలో ఇంత కష్టపడి చేసిన మార్పులు ప్రభుత్వపరిపాలనకు సంబంధించిన అనేక ముఖ్యపద్ధతులలో ఏమాత్రం మార్పులేకపోయినా కొంత ప్రభావం చూపినాయి. మొట్టమొదట అది తన విధులను, బాధ్యతలను చాలావరకు పెంచుకొన్నది. ఆధునిక పారిశ్రామిక నాగరకత కారణంగా ఉత్పన్నమైన చిక్కులవల్ల, వ్యక్తి తన జీవితానికి సంబంధించిన అనేక ముఖ్య విషయాలలో స్వయం సహాయశక్తిని కోల్పోయినాడు. జీవితావసరాల సరఫరా అంటే గృహవసతి, ఉద్యోగము, వ్యాపారాభివృద్ధి, యుద్ధకాలంలో రక్షణ, ఇంకా వందలాది ఇతర విషయాలకు సంబంధిం

చిన పెద్దతరహా (Largescale) ప్రభావాన్ని ఎదుర్కొవడానికి తనకుతాను శక్తిహీనునిగా భావిస్తున్నాడు. ఈ విషయాలలో తన స్వప్రయోజనాలను కాపాడుకోవడంకోసం ప్రభుత్వ పాలన సహాయాన్ని ఆశిస్తున్నాడు. రెండోది, పెద్ద తరహా వ్యవస్థ, పాలనా సంబంధ మైన అత్యధిక కేంద్రీకరణ వంటి రాకపోకల ఉత్తమ సౌకర్యాల కారణంగా సాధ్యమైనాయి. మూడోది, పాలనా సంబంధమైన పరికరాలు-పనిముట్లకు అదనంగా కొంత వస్తు సంచయం సమకూరింది. దానికి సంబంధించినదైనిక ప్రవృత్తులన్నీ యాంత్రికంగా చేయబడుతున్నాయి. పరిపాలకుడు ఇప్పుడు కేవలం "పెన్సిల్-పెన్ను." చేతివ్రాత, మెల్లగా పయనించే వార్తా హరుల యుగంలో మనుగడ సాగించడం లేదు. ఇప్పుడతనికి "టైప్ మిషన్" ఉంది. "కాల్క్యులేటింగ్". "అకౌంటింగ్", "సార్టింగ్" వంటి పనులు నిర్వహించడానికి అత్యాధు నికమైన యంత్రసామగ్రి ఉంది. టెలిగ్రాఫ్, టెలిఫోన్, రైల్వే, ఏరోప్లేన్‌వంటి వార్తా ప్రయాణ సాధనాలు అతని పనిలో సౌకర్యాన్ని కలుగజేస్తున్నాయి. ఉదాహరణకు ఒక టెలిఫోన్‌నే తీసుకొందాము. టెలిఫోన్ సౌకర్యంవల్ల ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాల వల్ల కలిగే జాప్యం ఎంత తొలగిపోయింది! వ్యక్తిగతమైన విషయాలు-లాంఛనప్రాయం కాని, సలహాలు-చర్చలు వంటి ఎన్ని ముఖ్య విషయాలలో ఇది సౌకర్యాన్ని కలుగజేస్తూ ఉంది! అయితే ఈ యాంత్రికమైన సాధనాలు ఇంకొక సమస్యను ఉత్పన్నం చేసినాయి. వీటిని నడపడానికి లేదా వీటిద్వారా పనిచేయడం కోసం సిబ్బందికి తగిన శిక్షణ అవసరమయింది. ఒక వ్యక్తి ముఖాముఖిగా మాట్లాడటానికి బదులు, టెలిఫోన్ మీద మాట్లాడటం ద్వారా ఒక విచిత్రమైన మానసిక ప్రవృత్తులు బహిర్గతం కావడం, దానిద్వారా అభిరుచికరంగా వాటి అధ్యయనం చేయడానికి అవకాశం లభించడం జరిగింది. పాలనా సంబంధమైన ప్రధాన కార్యాలయానికి దాని క్షేత్ర ఏజెన్సీలకు మధ్య వ్యవస్థా విషయిక సంబంధాలు-పనుల సంబంధాలు ఆధునిక వార్తా-రవాణా సౌకర్యాల కారణంగా అనేక విధాల మారిపోవడం జరిగింది. వార్తా పత్రికలు, రేడియోవంటి అనేక ప్రచార సాధనాలు పౌరసంబంధాల సమస్యలవిషయంలో బ్రహ్మాండంగా పనిచేస్తున్నాయి. అంతిమంగా శాస్త్రీయమైన నిర్వహణోద్యమం మొత్తం ఎఫ్. డబ్ల్యు. టేలర్ (F. W. Taylor) ద్వారా ఆరంభమయింది. అతని అనుయాయులు శాస్త్రవిజ్ఞానం-సాంకే తిక శాస్త్రం ద్వారా ప్రేరణ పొందినారు. అయితే శాస్త్ర విజ్ఞానం-సాంకేతిక శాస్త్రాలు పాలనా శాస్త్రాన్ని ఏ విధంగా మార్చినాయనే దానికి కొన్ని ఉదాహరణలు. పాలనాశాస్త్రం మీద, శాస్త్రవిజ్ఞానం-సాంకేతిక శాస్త్రాల ప్రభావాల ఒక పూర్తి జాబితా ఉండటం మంచిది. కాని, అది సిద్ధం చేయడం సాధ్యంకాదు.

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రము-మనోవిజ్ఞాన శాస్త్రము (Public Administration and Psychology)

మానవ వ్యవస్థలన్నింటిలో (Human organization) మానసికశాస్త్రం ప్రధా నమైన పాత్ర వహిస్తుందని సర్వే సర్వత్రా గుర్తింపు పొందింది. మానవుల కార్యకలాపాలతో సంబంధం ఉన్న ఏ సాంఘిక శాస్త్రాలైనా, వాటి అధ్యయనంలో ఇమిడి ఉన్న మానసిక శాస్త్రాంశాలను విస్మరించలేవు. పూర్వకాలంలో ప్రభుత్వ పరిపాలన కేవలం ఉన్నతాధి కారుల మధ్య, అధీనాధికారులమధ్య లేదా పాలకులు-పాలితుల మధ్య శాసన సమ్మతమైన

లేదా లాంఛన ప్రాయమైన సంబంధాలే అని భావిస్తూ ఉండేవారు. అయితే శాసన సమ్మతము (Legal), నిర్మాణ సంబంధమైన (Structural) సంబంధాల పరిపాలనకు సంబంధించిన ఒక ధోరణి (Aspect) మాత్రమే అని అనుభవంద్వారా స్పష్టమవుతూ ఉన్నది. ప్రభుత్వోద్యోగులకు-ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన మానసిక వైఖరులు-ప్రతిక్రియలు (Attitudes and Reactions) ఉన్నాయి. అవి వ్యవస్థకు సంబంధించిన ప్రయోగాత్మక వ్యవహారాలను గాఢంగా ప్రభావితం చేస్తున్నాయి. ఈ సత్యం దాదంతట అదే మొట్టమొదట పారిశ్రామిక పాలనాక్షేత్రంలోని పరిశీలకుల దృష్టికి వచ్చింది. ఈ క్షేత్రం తరచుగా కూలీల మానసిక ప్రవత్తులను నిర్లక్ష్యం చేయడంచేత పోరాటాలు-సమ్మెలు వంటి వ్యాధులతో బాధపడుతూ ఉంటుంది. అక్కడినుంచి ఇది ఇతర పాలనాపరిధులలోకి కూడా వేగంగా వ్యాపించింది.

నేడు పాలనా శాస్త్రం మనోజ్ఞానశాస్త్ర దృక్పథంతోనే ఎక్కువగా అధ్యయనం చేయబడుతూ ఉన్నది. ఫలితంగా లాంఛనప్రాయమైన ప్రతి వ్యవస్థలో న్యాయం, నియమాల ద్వారా నిర్ణయించబడిన సత్యాలను గుర్తించడం జరిగింది. లాంఛన ప్రాయంకాని వ్యవస్థ కూడా ఒకటి ఉంది. అది స్వాభావికంగా సాంఘిక వ్యక్తిగత సంబంధాలనుంచీ, వ్యవస్థను నడపడానికి నియోగులైన ప్రభుత్వోద్యోగుల వైఖరినుంచీ ఉత్పన్నమవుతుంది. ఒకవేళ ఆ వ్యవస్థలోని ప్రధానాధికారికీ, అతని ప్రధాన సహయోద్యోగులకు మధ్య పరస్పరం సానుభూతి (Sympathy), సౌహార్దము (Good will) ఉంటే ఆ వ్యవస్థ ఒక పద్ధతిప్రకారం పనిచేస్తుంది. కాని కింది ఉద్యోగులు పై అధికారిపట్లగాని, పై అధికారి కింది ఉద్యోగులపట్లగాని అనిష్టత విశ్వాసం చూపిస్తూఉంటే ఆ వ్యవస్థ మరో విధంగా పని చేస్తుంది. ఉద్యోగి వర్గాలలో సాంఘిక సముదాయాలు (Social groups) వాటి పరస్పర ప్రతిక్రియలు (Reactions) వాటి పరస్పర అభిప్రాయాలు (Ideas), వైఖరులు (Attitudes) వ్యవస్థ నిర్మాణానికి (Organisation Structure) సంబంధించిన లాంఛన ప్రాయమైన సంబంధాలను అనేక విధాలుగా మార్చివేస్తాయి.

ఈ విధంగా విద్యార్థులు పాలనాశాస్త్రంలో అధ్యయనం చేయవలసిన సమస్యలకు, మనోవిజ్ఞాన శాస్త్రం అనే కొత్త అంశాలను జోడిస్తుంది. ఉదాహరణకు ప్రోత్సాహకం (Incentive), మర్యాద (Prestige), సుస్థితి (Morale) వంటి సమస్యలన్నీ మానసిక సంబంధమైన స్వభావం కలవే. ఇంతేకాక, పారిశ్రామిక మనోవిజ్ఞాన శాస్త్రం (Industrial Psychology) అనే ఒక కొత్త శాస్త్రవిషయంకూడా రూపొందింది. ఉద్యోగుల కోసం అభ్యర్థులను సెలక్షన్ చేయడంలో మనోవిజ్ఞాన శాస్త్రసంబంధమైన శోధనలు ఎక్కువగా చేయడం జరుగుతూ ఉన్నది. ఉద్యోగి బృందపాలన కూడా ఈ మనోవిజ్ఞాన శాస్త్ర సంబంధమైన ఆలోచనలద్వారా ఎంతో ప్రభావితం అవుతూ ఉన్నది. సిబ్బందితో సలహాలు తీసుకోవడం కోసం కమిటీలు-కాన్ఫరెన్స్‌ల ఏర్పాట్లు, ఉద్యోగి-యజమాని తమ మధ్య ఉన్న అసమ్మతిని తొలగించుకొని సిబ్బందిని వ్యవస్థకు సంబంధించిన కేంద్రలక్ష్యం వైపుకు మళ్ళించడానికి ఇరువురు సమాన ప్రాతినిధ్యం వహించడానికి "విట్లీ" (Whitley) కౌన్సిల్ వంటి పద్ధతులు పౌర సంబంధాలపట్ల శ్రద్ధ, పాలన విధానాలను చట్టాలను ప్రజలు అర్థం చేసుకొని శ్లాఘించడంకోసం ప్రచారం, ఇవన్నీ పాలనతో సంబంధమున్న వివిధ పార్టీల మధ్య సర

యిన మానసిక సంబంధాల ప్రాముఖ్యాన్ని గుర్తించడం మీదనే ఆధారపడి ఉన్నాయి. సంక్షిప్తంగా పాలనా కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన మానసిక శాస్త్ర సంబంధమైన చిక్కులను అర్థం చేసుకొన్న ఫలితంగా, ఇది మానవ పద్ధతేగాని యాంత్రిక సంబంధాలు లేవని భావించడం తప్పనిసరి అయింది.

పరిపాలన-కొన్ని ఇతర శాస్త్రవిజ్ఞానాలు
(Administration and Certain Other Sciences)

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రానికి సమాజశాస్త్రము (Sociology), చరిత్ర (History) నీతిశాస్త్రం (Eithics), భూగోళశాస్త్రం (Geography) వంటి విషయాలతో కూడా సంబంధమున్నది.

సమాజశాస్త్రం సంఘసభ్యుడైన వ్యక్తి ప్రవర్తనకు సంబంధించింది. ఈ శాస్త్రం సమాజంలో రూపొందిన వివిధరకాల సముదాయాలను (సంఘాలను) గురించి తెలియజేస్తుంది. అంతేకాక, అవి మానవ సహజాతాలను (Instincts) కార్యక్రమాలకు ఏ విధంగా ప్రభావితం చేస్తాయనే విషయాన్ని కూడా చెబుతాయి. పాలన ఒక సహకార రంగము (Co-operative enterprise). దానిలో సాధారణంగా అధిక సంఖ్యాకులైన ప్రజలు కలిసి పనిచేయవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా ఏ వ్యవస్థలోనైనా నియమితులైన ఉద్యోగులను ఒక సాంఘిక సముదాయంగా (Social group) పరిగణిస్తారు. మొత్తం ఉద్యోగుల విస్తృత సముదాయంలో చిన్నవికూడా రూపొందినాయి. అవి సామాన్యశాఖ (Common-Branch) లేదా పని యూనిట్ (Unit of work) సామాన్య హోదా (Common Status), వ్యక్తిగత సానుభూతి-వైరాలు మొదలయిన వాటి మీద ఆధారపడి ఉన్నాయి. ఈ సముదాయాలకు ఉప సముదాయాలకు సొంత విశ్వాసాలు, నీతి విచారాలు, దృక్పథాలు (Out look) ఉన్నాయి. అవి వ్యవస్థకు సంబంధించిన లాంఛన ప్రాయమైన ఏర్పాట్లకు అనేకమలుపులను ఆపాదిస్తాయి. ఈ విధంగా దాని పనిని గాఢంగా ప్రభావితం చేస్తాయి. సముదాయాలు ఏ విధంగా ఆవిర్భవించినాయి ? ఏ విధంగా నడుస్తున్నాయి? వాటి సభ్యులను ఏ విధంగా ప్రభావితం చేస్తున్నాయి ? అనే విజ్ఞానం పాలనకు సంబంధించిన అనేక వాస్తవిక పరిస్థితులను వెలుగులోకి తెస్తుంది. లేకపోతే అది అగోచరంగానే ఉండిపోతుంది. ఈ విధమైన విజ్ఞానం మనకు సమాజశాస్త్రంనుంచి లభిస్తుంది. కాబట్టి ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రానికి ఈ శాస్త్ర ప్రాముఖ్యము స్పష్టమవుతుంది.

చరిత్ర మానవజాతి పూర్వానుభవాలకు నిధి వంటిది. అందువల్ల దీనిలో మానవుని కార్యక్రమాలకు సంబంధించిన అన్ని శాఖల పాఠాలూ ఉన్నాయి. ఈ సూత్రం ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రానికి కూడా వర్తిస్తుంది. పూర్వకాలంలో ఉత్పన్నమైన పాలనా సమస్యలు, వాటి పరిష్కార మార్గాలు, ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని అభ్యసించే విద్యార్థికీ, అభ్యసించిన అభ్యాసపరునికీ కూడా ఆసక్తి దాయకంగా ఉంటాయి. చరిత్ర ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రానికి ఒక ఉదాహరణగానూ, హెచ్చరికగానూ పనిచేయగలుతుంది. దురదృష్టవశాత్తు ఇప్పటివరకు వ్రాయబడిన చరిత్రలో పాలన విషయాలపట్లగానీ, దాని సమస్యల విషయంలోగానీ ఎక్కువ శ్రద్ధ చూపించినట్లు కనిపించదు. చక్కగా ప్రదర్శించిన

పాలనా విధానాలు, వాటి ఫలితాల విషయంలోనే చరిత్ర ఎక్కువ ఆసక్తి చూపిందికాని, వాటిని రూపొందించడం, అమలు జరపడంవంటి విషయాలపట్ల శ్రద్ధ తీసుకోలేదు. చారిత్రక విజ్ఞానంలో పాలన చరిత్ర అనే ఒక నిర్దిష్టమైన శాఖ రూపొందుతూ ఉన్నది. కానీ, అప్పుడప్పుడు సాధారణ చారిత్రకాంశాలలోకూడా పరిపాలన దాని సమస్యలను గురించి మనము చూస్తూనే ఉంటాము.

ఉదాహరణకు అబుల్ ఫజల్(Abul Fazal)రచించిన "అయినే అక్బరీ"(Aine Akbar), "అక్బర్ నామా" (Akbar nama) వంటి గ్రంథాలు భారతదేశ పాలనా శాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థికి-ఎంతో విలువైన సమాచారంతో కూడుకొన్న నిధుల వంటివని చెప్పవచ్చు.

ఇతర సంస్థలవలె ఒక దేశంలోని పాలనా సంస్థలు కూడా కొన్నితరాల కాలంలో రూపొందినాయి. కాగా వాటిమీద పూర్వకాలపు ముద్రలుకూడా ఉన్నాయి. అయితే వాటిని చారిత్రాత్మకంగా అధ్యయనం చేయనిదే అవి సరిగా బోధపడవు. పాలనాశాస్త్రం, చరిత్రకు సంబద్ధీకరించే (Attaches to History) ప్రాముఖ్యాన్ని పూర్వ నిదర్శనాలను గౌరవిస్తూ అన్ని వ్యవస్థలలోనూ రికార్డ్లు వ్రాసిపెట్టే అభ్యాసంద్వారా ప్రదర్శించడం జరిగింది. రికార్డ్లు వ్రాసే విషయంలో తీసుకొన్న జాగ్రత్తలు ఒక దేశానికీ, మరో దేశానికీ భిన్నంగా ఉన్నాయి ప్రస్తుతం రీతిననుసరించి వాటిని అన్నిచోట్ల సంపూర్ణంగానూ, క్రమబద్ధంగానూ చేయదలచుకొన్నట్లు తేలుతూ ఉన్నది. పాలనా సంబంధమైన రికార్డ్లు, మినిట్స్ (Minutes) ప్రభుత్వ పాలనా నిర్వహణకు 3 రకాలుగా విలువైనవని చెప్పవచ్చు.

1 ప్రభుత్వ పాలన ప్రజలతో వ్యవహరించేటప్పుడు సంగతమై (Consistant) ఏక రూపత కలిగి (Uniform) ఉండవలసి ఉంటుంది. అయితే, దీనికి మార్గదర్శకత్వంకోసం పూర్వ నిదర్శనాలు లభించనిదే పై రెండు విషయాలు సాధ్యంకావు. ఈ కారణంవల్ల క్రమబద్ధమైన రికార్డ్లు వ్రాసి పెట్టడం తప్పనిసరి అవుతుంది.

2. తెలివిగా విధానాలను రూపొందించడానికీ; రూపొందించిన విధానాల జయాపజయాలను అంచనా వేయడానికీ కావలసిన విషయాలన్నీ రికార్డ్లద్వారా లభిస్తాయి.

3. పార్లమెంటరీ ప్రజాస్వామ్య పద్ధతిలో రికార్డ్ల అవసరం ఎంతో ఉంటుంది ఎందువల్లనంటే పార్లమెంట్లో మంత్రులకు వేసిన ప్రశ్నలకు సమాధానాలను ఆయా శాఖాధిపతులే సమకూర్చవలసి ఉంటుంది. దానిలో ఇచ్చి పుచ్చుకోవడాలు ఉండవు ఉన్నా ఆ ప్రశ్నకు సంబంధించి ఉండవు. అందువల్లనే పెద్ద పెద్ద సంపుటాలంత మినిట్స్ పూర్వ నిదర్శనాలను అనుసరించడం తీసుకొని రికార్డ్లు తయారుచేసి ఉంచుకోవడం జరుగుతుంది. అయితే వీటివల్ల జరిగే ఆలస్యం కారణంగానే ఉద్యోగిస్వామ్యం (Bureaucracy) తరుచుగా అపనింద పొందడంకూడా జరుగుతుంది. ప్రభుత్వపాలనా శాస్త్రం తనకు తాను సంతృప్తి పడకుండా, స్వీయచరిత్రనుంచి దూరం కావడానికి వీలులేదు.

మానవుని కార్యక్రమాలను మూల్యాంకనం చేయడానికి కావలసిన లక్షణాలను (Criteria) నీతిశాస్త్రం సమకూరుస్తుంది. మనము ఏదిచేసినా దాని విషయంలో "మంచి"-"చెడు" అనే ప్రశ్నలు ఉత్పన్నమవుతాయి. పాలనాశాస్త్రానికికూడా గమ్యమూ, లక్ష్యాలు

ఉండవలె. అవి నీతిశాస్త్రం ద్వారా ఆమోదించబడవలె. ప్రత్యేకంగా ప్రజాస్వామ్యంలో, ప్రజల ఉచితజ్ఞానానికి వ్యతిరేకంగా నడిచే పరిపాలన చాలాకాలం మనజాలదు.

కొంత మంది రచయితలు - శాస్త్రజ్ఞులు పరిపాలనకు స్వతంత్రమైన లక్షణాలను, ప్రమాణాలను (Criteria & Standards) రూపొందించడానికి ప్రయత్నం చేసినారు. ఆ విధమైన రెండు రకాల ప్రమాణాలు 1. మితవ్యయం (Economy), 2. దక్షత (Efficiency). అయితే ఈ విషయంలో మితవ్యయం లేదా దక్షత "దేనికోసం?" అనే ఒక ప్రశ్న ఉత్పన్నమయింది. చర్చించిన తరవాత దక్షత, మితవ్యయం పరిపాలనాశాస్త్రం కోసం చేసిన తీర్మానానికి సంపూర్ణ లక్షణాలు కాజాలవని స్పష్టం చేయడం జరిగింది. అవి తమ విషయాన్ని నైతికంగా కోరదగిన ఏదైనా ఒక లక్ష్యంనుంచి తీసుకోవలె. రాజకీయాలను నీతికి బాహ్యమైనవిగా ఋజువు చేసే ప్రయత్నం, దానిలో "మాక్యా విల్లీస్" (Machia vellis), "అబ్బెసెస్" (Habbeses) లు ఉన్నప్పటికీ సంపూర్ణంగా విఫలమయింది. అదే విధంగా పరిపాలనా శాస్త్రాన్ని అభిమానించేవాళ్లు ఉన్నప్పటికీ, నైతిక దృష్ట్యా పేలవంగా చేయవలెనన్న ప్రయత్నం కూడా వృథా అయింది.

భూగోళం విషయంలో ఏ ప్రదేశంలో ఉన్న ప్రజలు కానీ వారి అలవాట్లు, వారి జీవనవిధానాన్నీ; అదే విధంగా వారి సమస్యలను; వారి సంస్థలను కూడా అక్కడి పరిస్థితులు మారుస్తాయి. చాలాకాలం కిందటనే "మాంటెస్క్యూ" (Mantesquies) ప్రభుత్వ పద్ధతిమీద భౌగోళిక ప్రభావాన్ని గురించి చెప్పినాడు. అదే విషయం పరిపాలనకు కూడా వర్తిస్తుంది. భౌగోళిక స్వరూపం, పర్వతాలు, నదులు, లోయలు మొదలయినవి తరుచు పరిపాలనా ప్రదేశాల సరిహద్దులను ప్రభావితం చేస్తూఉంటాయి. అవి ప్రయాణ-వార్తా సౌకర్యాలను సులభతరం లేదా కష్టతరంచేసి, కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణ విధానాన్ని ప్రోత్సహించవచ్చు. ఆధునిక ప్రయాణ-వార్తా సౌకర్యాలు పరిపాలన మీద భౌగోళిక ప్రభావాన్ని అణచిపెట్టినాయి. అయినా సంపూర్ణంగా ఆ ప్రభావాన్ని తొలగించడంలో అవి అపజయం పొందలేదు.

4
వ్యవస్థీకరణ - దాని మౌలిక సమస్యలు
(ORGANIZATION AND ITS BASIC PROBLEMS)

పాలన-వ్యవస్థీకరణ (Administration and Organization)

ఒక ప్రయోజనాన్ని సాధించడం కోసం అనేక మంది కలిసి సామూహికంగా చేసే కృషిని సాధారణంగా "పాలన" (Administration) అని చెప్పుకోవచ్చు. ఉద్దేశించిన ప్రయోజనాలన్నీ సాధించపలెనంటే వివిధ వ్యక్తులు చేసే కృషి అంతా ఒక నిర్ణీత ప్రణాళిక ప్రకారం జరగవలసి ఉంటుంది. లేకపోతే, వ్యవహారమంతా గందరగోళంగా (Confusion) తయారై పర్యవసానంగా ప్రయోజనం లేకుండాపోతుంది. అంతేకాక వ్యక్తిగత ప్రయత్నాలు ఒక దానిని ఒకటి రద్దు పరుస్తాయి. ఉదాహరణకు ఎనిమిది మందిగానీ, పది మందిగానీ కలిసి ఒక పెద్ద దూలాన్ని లేదా మొద్దును నెట్టుతున్నారనుకొందాము. అప్పుడు వాళ్ళందరు ఒకే వైపు నిలుచుండి, దానిని నెట్టవలసిన వైపుకు అందరూ ఒకేసారి బలంగా నెట్టితే ముందుకు దొర్లుతుంది. ఆ విధంగా చేయక కొందరు ఒకవైపు, మరికొందరు ఇంకోవైపు నిలుచుండి ఒకరివైపు మరొకరు ఆ మొద్దును నెట్టుతూఉంటే వారి కృషి పరస్పరం విరుద్ధంగా పరిణమించడంవల్ల నిష్ప్రయోజనం కావడమేకాక, ఆ మొద్దు ఒక అంగుళంకూడా అక్కడి నుంచి కదలదు. అందువల్లనే పని చేయడానికి కూడా ఒక పద్ధతి లేదా ప్రణాళిక అవసర మవుతుంది. దానిని "వ్యవస్థీకరణ" అంటారు. పాలనకంటే ముందే వ్యవస్థీకరణ ఉంటుంది. మొదట వ్యవస్థీకరణ లేనిదే పాలన ఉనికికి అస్కారం లేదు.

వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన వివిధ అర్థాలు
(Various Meanings of Organization)

వ్యవస్థీకరణ అనే పదాన్ని కనీసం మూడు అర్థాలలో వాడుకోవడం జరుగుతుంది.

1. పాలనా నిర్మాణ రేఖాకృతిని రూపొందించే క్రియ (The act of designing the administrative structure).

2. రేఖాకృతి-నిర్మాణము. అంటే, నిర్మాణ పథకానికి సంబంధించిన ప్రణాళికా రచన, దానికోసం తగిన సిబ్బందిని నియమించడం (Planning the scheme of the structure and appointing suitable personnel to it).

8. తత్ఫలితమైన పాలనా నిర్మాణ స్వరూపము (The resulting administrative structure itself).

కొంతమంది వ్యవస్థీకరణ అనే పదాన్ని స్పష్టత, నిర్దిష్టతకోసం పై మూడు అర్థాలలోని మొదటి అర్థంలో వాడటం వరకే పరిమితం చేసుకొన్నారు. ''ఉర్విక్'' (Urwick) ప్రకారం వ్యవస్థీకరణ అనే మాటకు, నిర్మాణానికి సంబంధించిన రేఖాకృతి ఏర్పాటు (Designing) అనే అర్థం కావలసిఉంది. ఒక మోటారు కారును సాదృశ్యంగా చూపిస్తూ అతడు కారు రేఖాకృతిని తయారు చేయడం, దానిని నిర్మించడం, ఉత్పత్తి అంటే కారు ఉత్పత్తి వీటిమధ్య భేదాన్ని చూపించినాడు. 'డిజైనింగ్' అంటే 'రేఖాకృతి' అనేమాటను కారు నిర్మాణం, లేదా నిర్మించిన కారు అనే అర్థంలో వాడటం ఎంత అసమంజసంగా ఉంటుందో, వ్యవస్థీకరణ అనే మాటను వ్యవస్థా నిర్మాణము లేదా, తత్ఫలితమైన పాలనా నిర్మాణము అనే అర్థం వచ్చేటట్లు వాడటంకూడా అంతే అసమంజసంగా ఉంటుందని అతని అభిప్రాయము. అందువల్ల ''వ్యవస్థీకరణ'' అనేమాటకు పాలనా యంత్రానికి రేఖాకృతిని తయారు చేయడం అనే అర్థమే ఉండవలెనని అతని అభిప్రాయము. అతడు వ్యవస్థీకరణను నిర్వచిస్తూ ''నిర్ధారణ చేయడం'' అంటే, ఒక లక్ష్యసాధనకోసం అవసరమైన కార్యకలాపాలను నిర్ణయించి వాటిని గణాలుగా విభజించి, ఒక్కొక్క గణాన్ని ఒక్కొక్క వ్యక్తికి అప్పజెప్పడం అని చెప్పినాడు.[1] కింద కొన్ని నిర్వచనాలు పొందుపరచడం జరిగింది.

వ్యవస్థ-నిర్వచనాలు (Definitions of organization)

1. జె. డి. మూనీ ప్రకారం ఒక సామాన్య లక్ష్య సాధనకోసం ఏర్పాటు చేయబడే మానవ సముదాయమే వ్యవస్థ.

2. ఒక సమష్టి లక్ష్య సాధనకోసం కొంతమంది ఉద్యోగులను ఏర్పాటు చేసి, కొన్ని విధులు-బాధ్యతలను వారికి అప్పజెప్పడమే వ్యవస్థీకరణ.

3. ఉద్యోగాల మధ్య (Posts) దత్తాధికారరేఖద్వారా పరస్పర సంబంధాల పద్ధతిలో ఏర్పడిఉండే నిర్మాణమే వ్యవస్థ.

4. ఒక వ్యక్తికీ, మరొక వ్యక్తికీ, ఒక గణానికీ, ఇంకో గణానికీ మధ్యఉన్న సంబంధాలు క్రమబద్ధమైన శ్రమ విభజనను రూపొందించేవిగా ఉండవలె.

5. ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికీ. అతని అధీనులకూ అప్పగించిన విధుల నిర్వహణకోసం తయారైన యంత్రాంగమే వ్యవస్థ.

6. సూత్రప్రాయంగా వ్యవస్థ అంటే సహకార కృషికి సంబంధించిన ఒకానొక ప్రణాళికాబద్ధమైన పద్ధతి. దానిలో పాల్గొనే ప్రతివ్యక్తి గుర్తింపుపొందే ఒక పాత్రను బాధ్యతను నిర్వహించవలసిఉంది.

---

1. Urwick Elements of Administration P. P. 35-36,
Some other definitions are as follows :-
(i) J.D. Mooney., The Principles of Organization. P. i.
(ii) White., Introduction to the Study of Public Administration.
(iii) Milward, An Approach to Management. P. 30.
(iv) Pfiffner., Public Administration, P. 45.
(v) M. Marx., Elements of Public Administrations. P. 140.
(vi) Simon and others., Public Administration. P. 5.

7. అధికారానికి సంబంధించిన లాంఛన ప్రాయమైన అధికారమే వ్యవస్థ. దానిద్వారా నిర్ణీత లక్ష్య సాధనకోసం పని విభాగాలను ఏర్పాటు చేసి, నిర్వచించి, సమన్వయం చేయడం జరుగుతుంది.

8. కోరుకొన్న ఒక లక్ష్యాన్ని సాధించడంకోసం మానవులు భౌతిక సంపదలు (Materials), పనిముట్లు (Tools), సాధనాలు (Equipments), పనిచేసే స్థలము (Working space), ఉపకరణాలు మొదలయిన వాటిని ఒకచోటికి తెచ్చి క్రమ బద్ధంగా పద్ధతిప్రకారం కార్యసాధకంగా ఉండేటట్లు సమన్వయం చేయడమే వ్యవస్థ అనిపించుకొంటుంది.

వ్యవస్థకు సంబంధించిన భావన విషయంలో ఈ విధమైన ''ఇంజనీరింగ్ ధోరణిని'' (Engineering approach) కొంతమంది రచయితలు ఆమోదించలేరు. ఎందువల్లనంటే పాలనా సంబంధమైన వ్యవస్థ వివిధ యంత్ర పరికరాలను జతజేసి నిర్మించిన మోటారు యంత్రం వంటిదికాదు. అది ఒక మానవ సముదాయము. వ్యవస్థపట్ల మానవతా దృక్పథం లోపిస్తే దానిలోని అంతరార్థమే లోపించి నట్లవుతుంది. మిల్‌వార్డ్ (Mill ward) చెప్పినట్లు "వ్యవస్థగా రూపొందిన సిబ్బందే (Staff) పని చేస్తుందిగాని, వ్యవస్థ దానంతట అది ఏమీ పనిచేయదు.''[2]

ఏదో ఒక విధంగా ఈ వివాదాన్ని పరిష్కరించడం సాధ్యంకాదు. ఎందువల్ల నంటే ''వ్యవస్థ'' అనేమాట వాడుకలో బహుళార్థకంగాఉంది. పాలనా శాస్త్రాన్ని అధ్యయంచేసే విద్యార్థి ఆ అర్థాలన్నింటినీ మనసులో పెట్టుకొని విషయానుగతంగా సందర్భాన్నిబట్టి అర్థ సమన్వయం చేసుకొంటాడు. విద్యార్థికి ఈ విషయాన్ని అధ్యయనం చేసేటప్పుడు వేరే విషయాలకన్న అధికంగా వ్యవస్థ ఒక పాలనా సంబంధమైన నిర్మాణంగా మాత్రమే సంబంధించి ఉంటుంది.

వ్యవస్థలు ఏవిధంగా ఉద్భవిస్తాయి ? (How Organizations Originate?)

ఏదో ఒక ప్రయోజనాన్ని లేదా లక్ష్యాన్ని సాధించడంకోసం వ్యవస్థ రూపొందు తుంది. కొన్ని ముఖ్యమైన పనులు నిర్వహించడంకోసం ఒక నూతన వ్యవస్థ అవసరాన్ని గుర్తించినప్పుడు ఒక వ్యక్తి, లేదా కొంతమంది వ్యక్తులు కలిసి దానిని నిర్మించడానికి పూనుకొంటారు. ఈ సందర్భంలో భారత జాతీయ కాంగ్రెస్ సంస్థను ఉదాహరణగా పేర్కొనవచ్చు. భారతదేశంలోని ప్రజావాణిని పరాయిదేశపు పరిపాలకులకు వినబడేటట్లు చేయడంకోసం ఒక వ్యవస్థ అవసరాన్ని ఏ. ఓ. హ్యూమ్ (A. O. Hume) తదితర జాతీయ నాయకులు గుర్తించినారు. ఫలితంగా భారత జాతీయ కాంగ్రెస్ సంస్థ వెలిసింది. రెండు ప్రపంచయుద్ధాలు జరిగే రోజులలోనూ, ఆటు తరవాత కాలంలోనూ యుద్ధాల కారణంగా ఏర్పడిన అవసరాలను తీర్చుకోవడంకోసం భారతదేశంలోనూ, బ్రిటన్‌లోనూ నూతనమైన అనేక ప్రభుత్వ శాఖలను స్థాపించడం జరిగింది. దేశ విభజన కారణంగా,

(vii) Luther Gullick., Notes on the Theory of Organization Papers on the Science of Administration, P. 13.
(viii) J. William Schulze., Bulletin of Taylor Society, June 1919. Vol. 4. P. 22.
2. Milward., Approach to Management. P. 30.

ఉత్పన్నమైన కాందిశీకుల సమస్య ఫలితంగా కేంద్రస్థాయిలోనూ, రాష్ట్రస్థాయిలోనూ పునరావాస శాఖలు స్థాపించవలసిన అవసరం ఏర్పడింది. ఆహారధాన్యాలను క్రమబద్ధంగా పంపిణీ చేయవలసిన అవసరం ఏర్పడిన ఫలితంగా "రేషనింగ్" కంట్రోల్ పద్ధతులను ప్రవేశపెట్టడం, దానికి గాను ఆహారశాఖను ఏర్పాటు చేయడం జరిగింది.

అయితే ప్రతి అవసరానికీ, ప్రతి పనికీ ఒక నూతనమైన వ్యవస్థను స్థాపించవలసిన అవసరం ఉండదు. ప్రభుత్వపాలనలో ఏదైనా ఒక నూతన కార్యాన్ని సాధించవలసి వచ్చినప్పుడు, సాధారణంగా ఆ బాధ్యతలను ప్రస్తుతం ఉన్న శాఖలకు లేదా విభాగాలకు (Units) అప్పగించడం జరుగుతుంది. ఒకవేళ అవి విస్తృతమైన వ్యవహారాలు అయినట్లయితే, ప్రస్తుతం శాఖలకు వాటిని అనుబంధంగా ఉంచడానికి వీలులేకపోతే, అప్పుడు ఒక కొత్తశాఖను స్థాపించడం జరుగుతుంది.

కొత్త వ్యవస్థలు ఆ విధంగా నిర్మాణం అవుతూఉంటే, ఆ విధంగానేపాతవ్యవస్థలు మరుగున పడిపోతూ ఉండటం సంభవిస్తుంది. తాత్కాలిక ప్రయోజనాంకోసం స్థాపించిన వ్యవస్థలను ఆ ప్రయోజనాలు పూర్తి అయినవెంటనే మూసివేస్తారు ఉదాహరణకు యుద్ధ కాలంలో సైనికులను విపరీతంగా భర్తీ చేసుకొంటారు. యుద్ధం ముగిసిన వెంటనే పటాలాలను రద్దు చేస్తారు. ఆ విధంగా యుద్ధంనుంచి తిరిగి వచ్చిన సైనికులందరికీ పునరావాసాన్ని కల్పించడంకోసం ఏర్పడిన పునరావాస పునఃప్రతిష్టాపన శాఖలను (Department of Rehabilitation and Re-settlement) శాంతి ఏర్పడిన వెంటనే రద్దు చేస్తారు. అదే విధంగా రేషనింగ్ లేదా కంట్రోల్‌ను తొలగించిన వెంటనే "ఆహారశాఖ" రేషనింగ్‌శాఖ మన దేశంలో రద్దు అయినాయి. ప్రస్తుతం పరిస్థితుల దృష్ట్యా మళ్ళీ దేశమంతటా ఆ రేషనింగ్ పద్ధతిని ప్రవేశ పెట్టడం జరిగింది. కాందిశీకుల సమస్య పరిష్కారం అయిన వెంటనే పునరావాసశాఖ కూడా అదే మార్గాన్ని అనుసరిస్తుంది. శాశ్వత ప్రయోజనాలతో కూడుకొన్న వ్యవస్థలు శాశ్వతంగా ఉండిపోతాయి. పోలీస్‌శాఖ, విద్యాశాఖవంటి శాఖలు ఏ రాష్ట్రంలోనూ, ఎప్పుడూ మూసివేయడం సంభవించదు.

వ్యవస్థకు సంబంధించిన యాంత్రిక, మానవభావనలు
(The Mechanistic and Humanistic Conceptions of Organization)

వ్యవస్థకు సంబంధించిన సమస్యలను రెండు. విభిన్నమైన దృక్పథాలతో చూడవచ్చు.

1. యాంత్రిక దృక్పథం (Mechanistic view)
2. మానవతా దృక్పథం (Humanistic view)

యాంత్రిక దృక్పథం ప్రాథమికంగా వ్యవస్థను నిపుణులు తమకు తెలిసిన సిద్ధాంతాల పరిజ్ఞానంతో లాంఛన ప్రాయంగా తయారుచేసిన ఒక రేఖాకృతి (Design) లేదా, ప్రణాళిక వంటిదిగా భావిస్తుంది. ఒక వాస్తు శిల్పి తన శాస్త్రీయ సిద్ధాంతాలదృష్ట్యా ఒక భవనానికి ప్రణాళికను నిర్మించి, దాని రేఖాకృతిని కూడా ముందుగానే తయారుచేసిన విధమే అనికూడా చెప్పవచ్చు. అమెరికా దేశంలో వ్యవస్థీకరణ లేదా, పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళికలను సిద్ధం చేయడంకోసం వ్యవస్థానిర్మాణ ఇంజనీర్‌లు లేదా నిపుణులు అనేపేరుతో

ఒక ప్రత్యేకమైన వృత్తి రూపొందింది. ఒకసారి ప్రణాళిక తయారయినట్లయితే, దాని ప్రకారం వివిధ ఉద్యోగాలలో తగిన వ్యక్తులను నియమించడం ద్వారా వ్యవస్థను నిర్మించ వచ్చు. ఈ దృక్పథానికి సంబంధించిన ఊహలు (Assumptions) రెండు రకాలు. 1. మౌలిక సిద్ధాంతాలు వ్యవస్థీకరణ పద్ధతులు చక్కగా తెలిసి ఉండటంచేత ఏ విధమైన ప్రయోజనాలు లేదా, కార్యక్రమాలుగానీ వాటి అవసరాలకు తగినట్లుగా ప్రణాళికా రచన చేయబడడానికి నిపుణులకు సాధ్యమవుతుంది. 2. సిబ్బంది లేదా, ఉద్యోగుల నియామ కానికి పూర్వమే, వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళికను గురించి విచారించవలసి ఉంటుంది. అంటే, నియ మితులైన సిబ్బందిని దృష్టిలో పెట్టుకొని ప్రణాళికా రచన చేయడం కాకుండా, ప్రణాళికావస రాలను దృష్టిలో పెట్టుకొని తగిన సిబ్బందిని నియమించడం జరగవలె. సంక్షిప్తంగా, యాంత్రిక దృక్పథం ప్రకారం వ్యవస్థీకరణను, కేంద్రీయ నియంత్రణాభిప్రాయాన్ని వ్యక్తం చేయడం లేదా, అనువర్తనం చేయడంకోసం నిర్మించి, నడిపించబడుతూ ఉన్న యంత్రం గానూ, సిబ్బందినీ లేదా ఉద్యోగులను ఆ యంత్రంలోని చక్రంలోని ఒక భాగంగానూ భావించవచ్చు.

మానవతా దృక్పథం ప్రకారం "వ్యవస్థ" ఒక మానవ సముదాయము. దీనిలోని ప్రతి ఒక్కరి ప్రయత్నాన్ని సమష్టి లక్ష్యసాధనకోసం తోడ్పడేదిగా భావిస్తారు.

యాంత్రికభావం (Mechanistic Concept) విషయంలో ప్రధానమైన ఆక్షే పణ ఏమిటంటే-ఆచరణలో వ్యవస్థ చాలా అరుదుగా యాంత్రికం చేయబడుతుంది. ఏ విధ మైన అవరోధాలు లేకుండా స్వేచ్ఛగా ఆరంభించడానికి పదింట తొమ్మిది కేసుల విషయంలో ఈ అవకాశం లేదనే చెప్పవలె. వ్యవస్థకు కావలసిన మానవ సముదాయాలు ఒక క్రమం ప్రకారం లభించవు. ఉద్యోగాలకు తగినట్లు వ్యక్తులను మార్చడం సాధ్యంకాదు. కాని, అందుబాటులో ఉన్న మానవ సముదాయాలను సాధ్యమైనంత వరకు సద్వినియోగం చేసుకో వలసి ఉంటుంది. విజ్ఞానానికి సంబంధించిన సంప్రదాయ సిద్ధమైన శ్రేణులు ఆధారంగా నిర్మించిన విశ్వవిద్యాలయాలలోని బోధనావ్యవస్థ ద్వారా ప్రజల విద్యార్హతలను నిర్ణయించి నట్లుగా మనకు గోచరిస్తుంది. ఒకవేళ వ్యవస్థకు సంబంధించిన ఒక నిపుణుడు తన వ్యవస్థ లోని ఒక ఉద్యోగాన్ని భర్తీ చేయడంకోసం ఇంజనీరింగ్, న్యాయశాస్త్రం రెండు రకాల విద్యార్హతలు ఉన్న ఒక అభ్యర్థి కావలెనని కోరతాడనుకొందాము. అటువంటి అభ్యర్థి లభిం చడం సాధ్యమవుతుందా? ఒకేవ్యక్తి ఇంజనీరింగ్, న్యాయశాస్త్రం రెండూ అభ్యసించడం సాధారణంగా జరగదుగదా! అందువల్ల "యాంత్రికమైన వ్యవస్థ" (Organisation Engineering) పూర్తిగా సాధ్యం కాదనే వాదించడం జరుగుతూ ఉన్నది. అందుబాటులో ఉన్న మానవశక్తి అనే మూలపదార్థం (Human element) ఎప్పుడూ పరిమితం చేసే అంశంగానే పనిచేస్తుంది. వ్యవస్థలో ఈ మూల పదార్థానికి ఉన్న ప్రాముఖ్యాన్ని గురించి హెన్రీ ఫేయల్ (Henry Fayol) చాలాగొప్పగా ప్రస్తావించినాడు. ఒకవేళ "మానవులు" అనే అంశాన్ని తొలగించగలిగితే ఒక వ్యవస్థను నిర్మాణం చేయడం చాలా తేలిక కావచ్చు. ఒకవేళ ఆధునిక పద్ధతుల (Current practices) కు సంబంధించిన అవగాహన, అవ సరమైన పెట్టుబడి ఉంటే ఈ పని చేయవచ్చు. కాని, కేవలం వ్యక్తులను గణాలుగా (Groups) విభజించి, వారికి కొన్ని విధులను అప్పగించినంతమాత్రాననే కార్య సాధకమైన వ్యవస్థను

మనము నిర్మించలేము. అవసరాలకు అనుగుణంగా ఉండే ఆ వ్యవస్థీకరణ పద్ధతులను అనుసరించడం, ఆ పద్ధతుల ప్రకారం ఎటువంటి వ్యక్తిని ఏ స్థానంలో ఉంచితే ఎక్కువ ప్రయోజనకరంగా ఉంటుందో, అటువంటి వ్యక్తులను ఎన్నుకోవటం వంటి విషయాలను చక్కగా తెలుసుకోవలసి ఉంటుంది .....''

ఈ వాదనకు సమాధానంగా ''ఉర్విక్'' (Urvick) ఏమంటాడంటే "మానవులు అనే అంశం ద్వారా విధించబడిన పరిమితులను అతిశయోక్తిగా చిత్రించనవసరంలేదు. వ్యవస్థాపకుడు ఆవిధమైన అవరోధాలు లేనట్లుగానే భావించి తాను ఆశించిన ప్రయోజనానికి అనుగుణంగా ప్రణాళికను ఆదర్శప్రాయంగా నిర్మించవలె. అవసరమైన చోట్ల వ్యక్తిగతమైన సర్దుబాట్లు చేయవలె. ఒకవేళ ప్రణాళిక ఉంటే ఇటువంటివి తక్కువగా ఉంటాయి. పాత వాళ్ల పదవీవిరమణ చేయగా ఖాళీ అయ్యే స్థానాలను అధికంగా ప్రణాళిక ననుసరించి భర్తీ చేయవలసి ఉంటుంది. మొత్తంమీద ''ఉర్విక్'' (Urwick) అభిప్రాయం ప్రకారం ప్రణాళికారహితమైన వ్యవస్థ క్రూరము (Cruel), వృథా (Wasteful) అసమర్థమయిందిగా (Inefficient) తేటపడుతుంది[3].

ఈ విధంగా చెప్పడంవల్ల యాంత్రిక సిద్ధాంతం (Mechanistic theory) తన తీక్షణతను (Sting) చాలావరకు కోలుపోతుంది. కష్టాల నెదుర్కోవలసి వచ్చినప్పుడు మార్గంనుండి తప్పించడానికి రాజీకి ఒకవేళ సిద్ధంగా ఉంటే వ్యవస్థను ప్రణాళికా బద్ధంగా ఆరంభించడంలో హాని ఏమీలేదు. మన ఇష్టప్రకారం చేయడంకోసం పాలనా సంబంధమైన వ్యవస్థ యంత్రం చేసినట్లు ఆనుపూర్విక నిర్ణయం ప్రకారం పనిచేయడం సాధారణంగా జరగదు. ఒకసారి దాని స్థాపన జరిగితే మానవశక్తి అనే మూల పదార్థం వ్యవస్థా పద్ధతిని రూపొందించడం లేదా, దాని ప్రకారం నిర్మాణం చేయడమేకాక దైనికమైన కృత్యాన్ని కూడా సొంతంగా గుర్తించేటట్లు చేస్తుంది. ఇది లాంఛన ప్రాయమైన వ్యవస్థ, లాంఛనప్రాయం కాని వ్యవస్థల మధ్య ఉన్న ప్రత్యేకతలను మనకు గుర్తుకు తెస్తుంది.

లాంఛన ప్రాయమైన, లాంఛనప్రాయంకాని వ్యవస్థ
(Formal and Informal Organization)

లాంఛనప్రాయమైన వ్యవస్థ అంటే, ఉద్దేశపూర్వకంగా ప్రణాళికారచన జరిగి, రూపకల్పన చేయబడి శక్తాధికారి (Competent authority) ద్వారా మంజూరయిన వ్యవస్థ అని అర్థం వ్యవస్థాపటంలో చూపించబడి, నిబంధనలలోనూ, మాన్యుయల్స్‌లోనూ వివరించబడి, బయటినుంచి పరిశీలించే వారికి గోచరించే దానిని ''వ్యవస్థ'' అంటారని చెప్పుకోవచ్చు.

లాంఛనప్రాయంకాని వ్యవస్థ అంటే, వ్యవస్థలోని ఉద్యోగి బృందాల వాస్తవిక ప్రవర్తనల నమూనా అని అర్థము. ఈ వాస్తవిక ప్రవర్తన తరచుగా లాంఛనప్రాయమైన వ్యవస్థలో మనము ఆశించే ప్రవర్తనకంటే భిన్నంగా ఉంటుంది. వ్యక్తి సామ్యం (Personal Equation), మానవ స్వభావంలో అజ్ఞానానికి సంబంధించిన మూలవస్తువులు, గణాలు, ఆసక్తి చూపించే శక్తులు(Groups and interest forces)మొదలయిన అంశాలు అనేకం

3. Urwick., Elements of Administration pp. 37-38

కలిసి, పని జరగవలసిన మార్గంలో విచలనాన్ని (Deviation) సృష్టిస్తాయి. ప్రాబల్యం ఉన్న వ్యక్తిత్వం లేదా, అధీనాధికారుల ప్రభావపూరితమైన సంబంధాలు, ముఖ్యులైన ఇద్దరు అధికారుల అంటే, ఉన్నతాధికారి, అధీనాధికారి (Superior - Subordinate) మధ్య ఉన్న సంబంధాలను తలకిందులు చేయవచ్చు. తత్ఫలితంగా వ్యవస్థలోని లాంఛనప్రాయమైన సమస్త సంబంధాలు ఒత్తిడికి గురికావచ్చు. వ్యవస్థలో అధికార ప్రాబల్యమున్న ఉన్నతాధికారి పనిచేసే విధానం తన అధీనంలో ఉన్నవారందరినీ వార్తావహుల స్థాయికి దిగజార్చేదిగా ఉండవచ్చు. లాంఛనప్రాయంకాని వ్యవస్థకు సంబంధించిన భావన ఈ విధంగా వ్యవస్థమీద మూర్తిమత్వాల ప్రభావాన్ని ప్రసరింపజేస్తుంది. కొన్ని సందర్భాలలో ఒక వ్యక్తిని, అతని సేవలను ఎంతో విలువైనవిగా భావించినప్పుడు, అతనిని ఆ వ్యవస్థలో నియమించడం కోసం వ్యవస్థను మార్చడంగానీ, లేదా విస్తృతం చేయడంగానీ జరపవలసి ఉంటుంది. అటువంటి అసమాన్య ప్రయోజనంగల వ్యక్తుల కోసం కొత్త పదవులను లేదా కొత్త శాఖలనుకూడా సృష్టించవలసి ఉంటుంది.

వీటి ప్రత్యేకతల ప్రాముఖ్యము (The Importance of these Distinctions)

ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థికి యాంత్రిక మానవతా దృక్పథాలమధ్యనూ లాంఛనప్రాయమైన లాంఛనప్రాయంకాని వ్యవస్థలకు సంబంధించిన భావనల మధ్యనూ ఉన్న ప్రత్యేకతల ప్రాముఖ్యమేమిటంటే "అమూర్త ప్రవర్తనా నిబంధనలు" లేదా, సిద్ధాంతాల ప్రకారం వ్యవస్థను సంపూర్ణంగా ప్రణాళికాబద్ధం చేయడానికి వీలు లేదు. ఈ విధమైన ప్రవర్తనా నిబంధనలకు, సిద్ధాంతాలకు మార్గదర్శక విలువలున్నాయి. కాని, అన్ని విషయాలలోనూ, ఆయా పరిస్థితులకు సంబంధించిన ప్రయోగిక సత్యాలకు వీటిని గౌరవ ప్రదంగా అనువర్తనం చేయవలసి ఉంటుంది. ఈ పద్ధతిలో మాత్రమే ఆచరణ యోగ్యమైన వ్యవస్థ రూపొందించడం సాధ్యమవుతుంది. ఈ సందర్భంలో ఇంకో విషయం జ్ఞాపకముంచుకోవలసి ఉంది. అదేమంటే, ఏ వ్యవస్థనైనా కేవలం దాని లాంఛన ప్రాయమైన నిర్మాణాన్ని మాత్రమే అధ్యయనం చేయడం ద్వారా సంపూర్ణంగా అర్థం చేసుకోజాలము. ముఖ్యమైన వ్యక్తుల మూర్తిమత్వాల విషయంలోనూ వారి సంబంధాల విషయంలోనూ సూక్ష్మ దృష్టితో కూడుకొన్న పరిజ్ఞానం ఎంతైనా అవసరమవుతుంది. అప్పుడే ప్రత్యక్షంగా పనిచేసే వ్యవస్థ విషయంలో వాస్తవమైన అభిప్రాయాన్ని వెలిబుచ్చడానికి వీలవుతుంది.

వ్యవస్థలను ఏ విధంగా నిర్మిస్తారు? (How Organizations are built up ?)

వ్యవస్థా ప్రణాళికా రచన (Organisation Planning) ఒక కోట్ (Coat) గానీ, లేదా ఇతర దుస్తులుగానీ తయారు చేసే విధానాన్ని పోలి ఉంటుంది. ఒక కోట్ (Coat) కుట్టి తయారు చేయడానికి దర్జీ దగ్గర ఒక గుడ్డ ఉన్నట్లే, మన దగ్గర కూడా నిర్వహించి పూర్తిచేయడానికి "పని" ఉంటుంది ఈ రెండు సందర్భాలలోనూ కత్తిరించడం, కుట్టడం అనే ప్రవృత్తి ఒకే విధంగా ఉండటం గమనించ దగింది.

పనిని గానీ, లేదా సాధించవలసిన లక్ష్యాన్నిగానీ కొన్ని విశాలమైన విభాగాలుగా ప్రతి ఒక్కటీ స్వకీయమైన ఏకత్వమూ లేదా వైలక్షణ్యము కలిగి, ఒకదానితో వేరొకటి ప్రత్యే

కంగా ఉండేటట్లు విభజించడం జరుగుతుంది. ఒకవేళ మనము విద్యాశాఖను వ్యవస్థీకరించవలసివస్తే, ప్రప్రథమంగా శాఖాధ్యక్షుని నియమించవలసి ఉంటుంది. తరవాత విద్యను దాని ప్రధాన ఉపవిభాగాల కింద విభజించడం జరుగుతుంది. అంటే, ప్రాథమిక ఉన్నత విశ్వవిద్యాలయ సాంకేతిక వయోజన విద్య మొదలయిన విభాగాలన్నమాట. వీటిలో ప్రతి విభాగాన్ని నిర్వహణా బాధ్యతలుకల ఒక ఉన్నతాధికారికి అప్పగించడం జరుగుతుంది. ఇంతవరకు విద్యావిషయక కృషికి సంబంధించిన సమైక్యతా రాహిత్యాన్ని (Disintegration) నిరోధించడం కోసం ఈ కత్తిరింపు జరిగిందన్నమాట. అయితే ఈ ఉపవిభాగాల ప్రధానాధికారులందరూ ప్రధాన శాఖాధ్యక్షుని అజమాయిషీ-నియంత్రణకు లోబడి ఉండటం ద్వారా వారి మధ్య పరస్పర సంబంధాలు ఏర్పడటం జరుగుతుంది. అంటే, పైన జరిగిన కత్తిరింపులను ఇక్కడ కుట్టడం జరుగుతుందన్నమాట. ఈ ఉపవిభాగాల ప్రధానాధికారులందరూ ప్రధాన శాఖాధ్యక్షునికి బాధ్యత వహించి, కావలసిన అధికారాలను అతనినుంచి పొందుతారు. ఈ ఉపవిభాగాలకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలు కూడా వివిధ రకాలుగా విస్తృతంగానే ఉండటంవల్ల ఆ ఉపవిభాగానికి చెందిన ప్రధానాధికారి ఒక్కడే ఆ భారాన్ని పూర్తిగా మోయలేడు. కాబట్టి ఈ ఉపవిభాగాన్ని కూడా మరికొన్ని చిన్న చిన్న భాగాలుగా పునర్విభజన చేసి ఒక్కొక్క విభాగాన్ని ఒక్కొక్క అధికారికి అప్పగించడం జరుగుతుంది. ఈ అధికారులు కూడా ప్రధాన ఉపవిభాగపు ప్రధానాధికారి నియంత్రణ అజమాయిషీ కిందనే పనిచేస్తూ ఉండటంద్వారా పరస్పర సంబంధం కలిగి ఉంటారు. ఈ చిన్న చిన్న విభాగాల లోని కార్యక్రమాలుకూడా ఆ విభాగానికి చెందిన అధికారికి భారంగానే పరిణమిస్తాయి. ఆ కారణంచేత వాటిని మళ్ళీ చిన్న చిన్న శాఖలుగా (Branches) పునర్విభజన చేసి ఒక్కొక్క శాఖను ఒక్కొక్క అధికారిని నియమించి, వారందరినీ సెక్షన్ అధికారి (Section head) నియంత్రణ అజమాయిషీ కింద ఉంచడం జరుగుతుంది. ఈ విధంగా కిందిస్థాయిలో ఒకే వ్యక్తి ద్వారా పనులు నిర్వహించబడటానికి వీలుగా ఉండే అంతవరకు విభజన, పునర్విభజన జరుగుతూనే ఉంటుంది. ఆ పైన విభజన జరగడం, విభాగాలు ఏర్పడటం అవసరం ఉండదు. పైస్థాయినుంచి కిందిస్థాయివరకు ఈ ప్రవృత్తిలో కత్తిరింపులు, జోడింపులు అనే ద్వివిధ చర్యలు జరుగుతూనే ఉంటాయి. ప్రతి విభాగంలో ఉద్యోగస్థానాల (Posts) సంఖ్యకూడా ఇంచుమించు గుణశ్రేణి (Geometrical Progression) వలెనే ద్విగుణీకృతం అవుతూ పోతుంది. చివరకు వ్యవస్థ సూచ్యాకారంగా అంటే, అడుగుభాగం విశాలంగానూ, పైకి పోనుపోను ఒకే గుర్తును సూచించే గోపురంగా (△) తయారవుతుంది. ఆ గుర్తే ప్రధాన శాఖాధ్యక్షుడు.

ఈ సందర్భంలో వ్యవస్థ పైనుంచి కిందిభాగంవైపు నిర్మాణం అవుతూవస్తుందని మనము భావించినాము. మొదట మనకు ప్రధాన శాఖాధ్యక్షుడు గోచరిస్తాడు. [illegible] అతడే తన విధులను విభజించి, తనకు కావలసిన తత్క్షణ అధీనాధికారుల నియమనాలను సూచిస్తాడు. ఆ తరవాత డివిజనల్ అధికారులు, సబ్ డివిజనల్ అధికారులు, సెక్షన్ అధికారులు బ్రాంచ్ అధికారులు మొదలయిన వారందరూ వారికవసరమైన సహాయకుల నియమనాల విషయంలో సలహాలిస్తూ ఉంటారు. ఈ విధంగా కింది స్థాయివరకు ఈ ప్రవృత్తి అభివృద్ధి చెందుతూ పోతుంది. అంటే, వ్యవస్థీకరణ కిందిస్థాయిలో విస్తృత [illegible]

మాట. వాస్తవికమైన ఆచరణ విధానంలో ఒక్కొక్క తడవ ఒకదానికంటె ఎక్కువ శ్రేణులనైనా లేదా, కొన్ని సందర్భాలలో అన్నింటిని ఒకేసారిగానైనా చేపట్టడం జరుగుతుంది. పైన వివరించిన ఈ ప్రవృత్తి వాస్తవికమైన దానికంటె ఎక్కువ తార్కిక మైనదని చెప్పవచ్చు. కాని, కాలక్రమానుగతమైన శ్రేణులు ఏవి ఏవిధంగా ఉన్నప్పటికీ, వ్యవస్థ అన్ని సమయాలలోనూ పైస్థాయినుంచే కిందస్థాయికి నిర్మించబడవలసిన అగత్యం ఏమీ లేదు. కొన్ని సందర్భాలలో దీనికి వ్యతిరేకమైన ప్రవృత్తిని కూడా అవలంబించడం జరుగుతుంది. వ్యవస్థ కిందిస్థాయినుంచి పైస్థాయికి నిర్మాణం జరుగుతుంది. అంటే, సూచ్యాకారం తలకిందులుగా తయారవుతుందన్నమాట (▽). ఇటువంటి పరిస్థితి సాధారణంగా, ఆరంభదశలో ఎక్కువ కార్యకలాపాలు, నిర్వహణ బాధ్యతలు లేకుండా క్రమంగా కార్యక్రమాలు రూపొందింపబడుతూ పోను పోను విధులూ, బాధ్యతలు విస్తృత మవుతూ ఉండే వ్యవహారాలలో సంభవిస్తుంది. ఈ విధమైన వ్యవహారాలలో మొదట ఒక చిన్న అధికారిని నియమించి, ఆ వ్యవహారము-దాని బాధ్యతలు అతనికి అప్పగించడం జరుగుతుంది. క్రమేణా వ్యవస్థ విస్తృతమై పెరిగిపోయే కార్యకలాపాలు, విధులు-బాధ్యత లకు తగినట్టు ఉన్నతాధికారులు, సిబ్బంది కూడా పెరుగుతూ పై స్థాయిలో విశాలమైన వ్యవస్థగా తయారవుతుంది. ఈ ప్రక్రియ మొదట దానికంటె తక్కువ స్థాయికి చెందిందనే చెప్పవచ్చు. ఒక సామాన్య ఉద్యోగి అజమాయిషీకింద కిందిస్థాయినుంచి నిర్మాణమవుతూ పైకి పోయిన వ్యవస్థలు సాధారణంగా, ఆ మొదటి ఉద్యోగి సంకుచిత దృష్టి, అసమర్థతల కారణంగా ముందుముందు అభివృద్ధి చెందే విషయంలోనూ, సమర్థంగా నిర్వహింపబడే విషయంలోనూ అనేక ఇబ్బందులకు గురికావలసి వస్తుంది.

వ్యవస్థాసంబంధమైన కొన్ని సాంకేతిక సమస్యలు (Some Technical Problems of Organization)

వ్యవస్థా నిర్మాణ పద్ధతికి సంబంధించిన వివరణ, కార్యకలాపాల విభజన, విభజించిన విభాగాల జోడింపు మొదలయినవన్నీ వ్యవస్థాపకునికి అనేకమైన సాంకేతిక సమస్యలుగా తయారవుతాయి. వాటిలో ముఖ్యమైన వాటిని ఉదాహరించడం జరిగింది.

1. పనిని విభాగాలుగానూ. సముదాయాలు (Groups) గానూ విభజించి యూనిట్‌లుగా జోడించడానికి ఆధారంగా తీసుకోవలసిన విషయం ఏమిటి ?

2. ఏయే స్థాయులలో లేదా ఎన్ని శ్రేణులలో పనిని విభజించవలె? ఆ శ్రేణులను ఏ విధంగా జోడించవలె ?

8. పని విభజన కారణంగా రూపొందే ప్రధానమైన వ్యవస్థా యూనిట్‌లేవి ?

4. అధికార విభజన ఏ విధంగా జరుగవలె ? నియంత్రణ, లేదా వ్యవస్థీకరణ ఏ విధంగా జరుగవలె ?

5. వ్యవస్థకు సంబంధించిన వివిధ యూనిట్‌లద్వారా సాముదాయిక కృషిని (Team work) ఏ విధంగా నిర్వహింప జేయవలె ?

ఈ ప్రశ్నలలో మొదటి దానిద్వారా వ్యవస్థకు మూలాధారమైన (Bases) సాంకేతిక సమస్య ఉత్పన్నమవుతుంది. రెండో ప్రశ్న ద్వారా క్రమానుగతశ్రేణి, లేదా అధికార పరంపర (Hierarchical or scalar form), నియంత్రణావధి (Span of control), మూడో ప్రశ్నద్వారా వ్యవస్థీకరణ యూనిట్‌లు, నాలుగో ప్రశ్నద్వారా అధికార దత్తత (Delegation of powers), సమైక్యత × అసమైక్యత (Integration versus disintegration), కేంద్రీకరణ × వికేంద్రీకరణ (Centralization versus decentralization), ఆజ్ఞా ఏకత్వము (Unity of command), ఐదో ప్రశ్న ద్వారా సమన్వయము (Coordination) వంటి సమస్యలు ఉత్పన్నమవుతాయి. వ్యవస్థలో ఇవన్నీ అతికీలకమైన సమస్యలు. వీటిని మనమిప్పుడు పరిశీలించవలె.

వ్యవస్థ మూలాధారము
(Bases of Organization)

వ్యవస్థ కత్తిరింపులతోనూ, జోడింపులతోనూ (Cutting and Sewing) ముందుకు సాగుతుందని మనము ఇంతవరకు తెలుసుకొన్నాము. అంటే, పని నిర్వహణ సౌకర్యంకోసం యూనిట్‌లు, సబ్ యూనిట్‌లుగా విభజించి, సాముదాయక కృషిని సాధించడానికి ఆ విభాగాలను జోడించడమన్నమాట. అయితే ఇప్పుడు పనిని దేని ఆధారంగా విభజించవలె ? ఆ విభజించిన భాగాలను నిర్వహణ సౌకర్యంకోసం యూనిట్‌లుగా చేసుకోవడానికి ఆధారం చేసుకోవలసిన విషయం ఏమిటి ? అనేవి ప్రశ్నలు. ప్రతి యూనిట్ లోనూ జరిగే పనికి ఏదో ఒక పోలిక లేదా ఏకత్వము ద్వారా గుణారోపణ (Characterized) జరగవలెననేది స్పష్టమైన విషయమే. వ్యవస్థా విశ్లేషణంవల్ల మనకు బోధపడే దేమిటంటే, ఈ పోలిక నాలుగు విషయాలకు సంబంధించి ఉండవచ్చు.

(1) విధి, లేదా ప్రయోజనము
(2) ప్రవృత్తి
(3) ఆశ్రితులు (Clientele) లేదా సేవ చేసినవారు (Persons served)
(4) క్షేత్రము లేదా ప్రదేశము (Area or place)

విధి (Function)

సాధించవలసిన ఒక గొప్ప ప్రయోజనాన్నిగానీ, లేదా చేయవలసిన సేవనుగానీ "విధి" అంటారు. రక్షణ, విద్య, శాంతిభద్రతలు, ఆరోగ్యము, వార్తాసౌకర్యాలు, రవాణా, సాంఘిక భద్రత మొదలయిన వాటిని ఆధునిక ప్రభుత్వ పాలనా సంబంధమైన విధులకు లేదా గొప్ప ప్రయోజనాలకు ఉదాహరణలుగా చెప్పుకోవచ్చు. ఈ విధి పాలనావ్యవహారాలను శాఖలమధ్య ప్రప్రథమంగా విభజించడంకోసం కావలసిన ఆధారాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. రాజ్యంలోని గొప్ప గొప్ప పరిపాలనా శాఖలన్నీ విధ్యుక్త ప్రాతిపదిక మీదనే ఆధారపడి ఉంటాయి. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో రక్షణశాఖ, విదేశీ వ్యవహారాలు, రైల్వేలు, తంతితపాల శాఖలు. విద్య, ఆరోగ్యము, హోంశాఖ, ఆహారశాఖ మొదలయినవి కేంద్రస్థాయి లోనూ, విద్య, ఆరోగ్యము, పోలీస్, జైళ్ళు, ఎక్సైజ్, వ్యవసాయము, పరిశ్రమలు, లేబర్ మొదలయినవి రాష్ట్రస్థాయిలోనూ ఈ విధ్యుక్తను ప్రాతిపదిక మీద వ్యవస్థీకరింపబడతాయి.

తరుచుగా కొన్ని చిన్న చిన్న విధులు కలిసి ఒక గొప్ప విధిగా రూపొందుతాయి. ఉదాహరణకు విద్యా విషయాన్ని తీసుకొంటే, ఉన్నత విద్య, సెకండరీ విద్య, ప్రాథమిక విద్య, సాంకేతిక, వృత్తి విద్యలు అన్నీ కలిసి ఒక గొప్ప విద్యావిషయిక విధిగా రూపొందుతాయి. కాగా, వివిధ శాఖలతో ఈ పనులన్నీ సబ్ యూనిట్‌ల మధ్య విభజింపబడటానికి ఈ చిన్న చిన్న విధులే ఆధారాలని చెప్పవచ్చు.

దీనికింద చేరిన ఒక గొప్ప ప్రయోజనం విషయంలోగానీ, సామాన్య ప్రయోజనం విషయంలోగానీ, "విధి" అనే ఈ మాటను వాడినప్పుడు కొంత తబ్బిబ్బు ఏర్పడుతుంది. గొప్ప విధి, సామాన్య విధి మధ్య భేదం ఒక మెట్టు మాత్రమే. ఒక దేశంలో ఒక శాఖకు మూలాధారంగా భావించే ఒక గొప్ప విధి, ఇంకొక దేశంలో కేవలం ఒక బ్యూరో లేదా విభాగానికి మూలాధారంగా భావించే సామాన్య విధిగా పరిగణన పొందవచ్చు. అయితే ఒక పూర్తిశాఖనే ఏర్పరచడానికి ఆధారభూతమైన తగినంత గొప్ప విధిగా ఎప్పుడు దేనిని పరిగణించవలెనని ప్రశ్నించినప్పుడు నిర్దిష్టంగా సమాధానం చెప్పడం సాధ్యంకాదు. వివిధ దేశాలలో రాజకీయ వాతావరణం, వాడుక, అలవాట్లు వివిధ రకాలుగా ఉండటంవల్ల ఆయా అంశాలలో కూడా భిన్నత్వం గోచరిస్తుంది.

ప్రభుత్వ ఆర్థిక వ్యవస్థతో సంబంధమున్న ప్రత్యేక పరిజ్ఞానమున్నవారు విధికి సంబంధించిన ఈ "ఉప విభాగాన్ని" "కార్యకలాపము" అని అంటారు. ఉదాహరణకు ప్రజారోగ్యశాఖకు సంబంధించిన విస్తృతమైన విధిలో 'మలేరియా వ్యాధి నిరోధకచర్య' లేదా 'క్షయవ్యాధి నిరోధకచర్య' (Fighting tuberculosis or Malaria) ఒక్కొక్కటి ఒక్కొక్క "కార్యకలాపం" (Activity) గా చెప్పడం గమనించదగిన విషయము. అయితే పాలనా సంబంధమైన వ్రాతలలో సాధారణంగా ఈ భేదాన్ని పాటించడం జరగదు.

"ప్రవృత్తి" (Process)

ప్రవృత్తి ఒక సాంకేతిక పద్ధతి (Technique), లేదా ప్రాథమికమైన నేర్పు - (Primary Skill). ఇంచుమించు ఇది ఒక ప్రత్యేక రకానికి చెందినదని చెప్పవచ్చు. ఇంజనీరింగ్, అక్కౌంటింగ్, స్టెనోగ్రఫీ, వైద్య సంబంధమైన జాగ్రత్తలు, న్యాయసంబంధమైన సలహాలు మొదలయినవి దీనికి ఉదాహరణలుగా చెప్పవచ్చు. జాతీయ ప్రభుత్వాలలో పరిపాలనా సంబంధమైన శాఖలు ప్రవృత్తి ఆధారంగా వ్యవస్థీకృతం కావటం అరుదుగా కనిపిస్తుంది. అయితే వాటికి ఉదాహరణలు వెతికి క్రోడీకరించడం అప్రస్తుతం. మన దేశంలో కేంద్ర ప్రభుత్వంలో మనకు కొన్ని "ప్రవృత్తిశాఖ"లున్నాయి. ఉదాహరణకు అక్కౌంట్స్ శాఖ, పబ్లిక్ సర్వీస్ శాఖ, న్యాయశాఖ మొదలైనవి. రాష్ట్రాలలో పబ్లిక్‌వర్క్స్ శాఖలు, వైద్యశాఖలవంటివి ఉన్నాయి. వాటిలో ప్రధానంగా ఇంజనీర్‌లు, డాక్టర్‌లు నియమితులు కావటం జరుగుతుంది. స్థానిక సంస్థలకు సంబంధించిన శాఖలలో అగ్నిమాపక, ఇంజనీరింగ్, విద్యుత్తు, అక్కౌంట్స్-వంటి శాఖలు ఈ ప్రవృత్తి మీదనే ఆధారపడి ఉన్నాయి. మొత్తం మీద ఒక శాఖను ఏర్పాటుచేయడానికి మూలాధారమైనదానికే ప్రవృత్తులలోనూ, లేదా వృత్తి సంబంధమైన నేర్పులోనూ అతిముఖ్యమైనదానిగా భావిస్తారు. ప్రభుత్వ స్థాయిలో ఎక్కడ కూడా వడ్రంగం-టైప్-వెల్డింగ్‌వేయడం వంటి వాటికి శాఖలు ఉన్నట్లు కనిపించదు.

అత్యధిక సంఖ్యలో శాఖలన్నీ ప్రవృత్తిమీద ఆధారపడి ఉండటానికి కారణాలు చాలాస్వల్పమే. ఈ విధమైన ఏర్పాటు పరిపాలనకోసం వీలైనదీకాదు-యుక్తమైనదీ కాదు. ఒకవేళ అన్ని శాఖలకు సంబంధించిన టైప్ పని చేయడానికి ఒకే ఒక కేంద్ర టైపింగ్ శాఖగానీ, లేదా నిర్మాణాలన్నింటినీ చేపట్టడానికి ఒకే ఒక ఇంజనీరింగ్ శాఖగానీ ఉందను కొందాము. అప్పుడేమి జరుగుతుంది? తన భవనాన్ని బాగుచేయించుకోదలచిన ఏ కార్యాలయంగానీ, లేదా తన ఉత్తరాలను టైప్ చేయించుకో దలచుకొన్న ఏ కార్యాలయంగానీ ఆ కేంద్ర కార్యాలయాలన్నే అభ్యర్థించవలసి ఉంటుంది. ఫలితంగా జాప్యం, అసౌకర్యం కూడా అధికంగా జరిగే ప్రమాదం ఏర్పడుతుంది. అందువల్ల కేంద్రీయ పబ్లిక్ వర్క్స్ శాఖ ఒకటి ఉన్నప్పటికీ, రైల్వే, పోస్ట్ అండ్ టెలిగ్రాఫ్, రక్షణ శాఖవంటి శాఖలు తమతమ కార్యాలయాలకు అనుగుణంగా ఒక్కొక్క ఇంజనీరింగ్ శాఖను కూడా ఏర్పాటు చేసుకోవడం జరుగుతుంది. వాస్తవానికి ప్రవృత్తిని ఒక విధిగానూ, లేదా కార్యక్రమంగానూ నిర్వహించడం జరిగింది. అది, లైన్ ఏజెన్సీలుగా చెప్పబడే వివిధ ప్రభుత్వ శాఖలను అడ్డంగా ఖండిస్తుంది. అంటే, అన్ని శాఖలకు సమష్టిగానన్నమాట. చట్ట బద్ధమైన సలహాలు (Legal advices), విత్తము (Finance), ఖాతాల నిర్వహణ, (Accounting) నిర్మాణము, భవనాల మరమ్మతు, టైపింగ్ (Typing) మొదలయిన విధులు లేదా సేవల అవసరం ప్రతి శాఖలోనూ ఏర్పడుతుంది. అందువల్ల ప్రతిశాఖ ఈ పనులన్నింటికోసం ఒకే ఒక కేంద్రీయ సంస్థమీద ఆధారపడటంకన్న, తన అవసరాలకు సంబంధించినంత మేరకు, తన శాఖలోనే ఒక భాగంగా ఈ ఏర్పాట్లన్నీ చేసుకోవాలని కోరుకొంటుంది.

విధికీ-ప్రవృత్తికీ మధ్య ఒక హద్దును నిర్ణయించడం సర్వసాధారణంగా సాధ్యమయ్యే పనికాదు. ఉదాహరణకు విత్తాన్ని తీసుకొందాము. విత్త నిర్వహణలో అవసరమయ్యే ప్రత్యేకమైన ప్రావీణ్యాన్ని పరిశీలించి చూస్తే అది ఒక ప్రవృత్తిగా కనిపించవచ్చు. కాని, పరిపాలనా సంబంధమైన ఏ వ్యవస్థలోనైనా ఆర్థిక నిర్వహణ అనేది కేంద్ర ప్రయోజనాలలో ఒకటిగా భావించబడినప్పుడు అది "విధి"గా మారుతుంది. పబ్లిక్ వర్క్స్ శాఖ ఇంజనీరింగ్ ప్రవృత్తి, లేదా ప్రావీణ్యం మీద ఆధారపడి ఉన్నట్లుగా కనిపిస్తుంది. కాని నిజం చెప్పవలసి వస్తే ఇది ఒకేఒక ప్రయోజనం లేదా "విధి"తో చుట్టబడి ఉంది. అంటే నిర్మాణానికి సంబంధించిన పనులలోనన్నమాట.

ఆశ్రితులు (Clientale)

ఆశ్రితులు అంటే సేవార్థుల సమూహము. ఇది అప్పుడప్పుడు శాఖల వ్యవస్థీకరణకు ఆధారంగా కూడా ఉపయోగపడుతుంది. భారతదేశంలో పునరావాస మంత్రిత్వ శాఖను కేంద్రంలోనూ, ఆటవిక జాతుల సంక్షేమ శాఖలను కొన్ని రాష్ట్రాలలోనూ, ఈ ఆశ్రితుల శాఖలకు ఉదాహరణలుగా పేర్కొనవచ్చు. ఎందువల్లనంటే, ఆ శాఖలు క్రమంగా కాందిశీకులు ఆటవికుల ప్రత్యేకమైన అవసరాలన్నింటినీ తీర్చడంలో శ్రద్ధ చూపుతాయి. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో భారతదేశ వ్యవహారాల కార్యాలయం రెడ్ ఇండియన్స్ సంక్షేమానికి సంబంధించిన వ్యవహారాలను చూస్తుంది. "అనుభవజ్ఞుల పాలనాశాఖ" (Veterans Administration) అనుభవజ్ఞులైన యోధులకు (War Veterans) సంబంధించిన

సమస్యలను చూస్తుంది. ఈ రెండు వ్యవస్థలు "ఆశ్రితులు" అనే సిద్ధాంతం మీదనే ఆధార పడి ఉన్నాయి. ఈ ఆశ్రితుల శాఖల ప్రధాన లక్షణం ఏమిటంటే, ఇవి సేవార్థులైన ప్రజా సమూహాల అవసరాలన్నింటినీ లేదా అత్యధికమైన అవసరాలను తీర్చడం. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో ఆటవిక జాతుల సంక్షేమ శాఖ ఆటవికులకు విద్యా సౌకర్యాలను, ఆర్థిక, సాంస్కృతిక, ఆరోగ్యాది అనేక తదితర సౌకర్యాలను కలుగజేస్తుంది. ఇదే విధంగా కేంద్రం లోనూ, రాష్ట్రాలలోనూ పునరావాస శాఖలు నిర్వాసిత (Displaced) ప్రజల ప్రత్యేకమైన అవసరాలను తీర్చడానికి కృషి చేస్తాయి.

ప్రదేశము (Area or Territory)

కొన్ని శాఖలను వ్యవస్థీకరించే సందర్భంలో కొన్నిసార్లు ప్రదేశాన్నికూడా ఆధారంగా తీసుకోవలసి ఉంటుంది. అంటే, దేశాన్ని వివిధ ప్రదేశాలుగా విభజించి ఒక్కొక్క శాఖను నిర్మించవలసి ఉంటుందన్నమాట. భారతదేశంలో "విదేశ వ్యవహారాలశాఖ" భారత దేశానికి విదేశాలకూ మధ్య ఉండే సంబంధాలను, వాటికి సంబంధించిన అనేక వ్యవహారాలను చూస్తుంది. అదే విధంగా బ్రిటిష్ కామన్‌వెల్త్ దేశాల వ్యవహారాలను కూడా నిర్వహిస్తుంది. కేంద్రంలోనూ, రాష్ట్రంలోనూ అనేక శాఖలను పునర్విభజన చేసి వ్యవస్థీకరించడానికి కూడా ఈ ప్రాదేశిక సిద్ధాంతాన్ని (Territorial principle) వినియోగించుకోవడం జరిగింది. విదేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వశాఖకు సంబంధించిన 52 విభాగాలలో ఆఫ్రికా, అమెరికా, మధ్యప్రాచ్య (Middle Eastern), దూరప్రాచ్య (Far Eastern), ఆగ్నేయాసియా (South East Asia), యూరోప్ దేశాలు (European Countries) 17, కన్న తక్కువ కాకుండా భౌగోళిక పద్ధతిమీద ఆధారపడి ఉన్నాయి. భారత దేశపు సైనిక పరిపాలన 3 దళాలకింద వ్యవస్థీకరింపబడి ఉంది. దాక్షిణాత్య (Southern), ప్రాచ్య (Estern), పశ్చిమ (Western). వీటిలో ప్రతి ఒక్కటి దేశంలోని భౌగోళిక విభాగాలకు - (Geographical parts) సరిపోయేటట్లుగా ఉంటుంది. రాష్ట్రంలో పోలీస్ శాఖల వ్యవస్థీకరణ విధానం కూడా, రాష్ట్రం భౌగోళికంగా ఎన్ని పరిధులలో (Ranges), లేదా వృత్తాలలో విభజింపబడుతుందో అదే పద్ధతిలో ఉంటుంది. పోస్టల్ పాలనా విషయంలో ఇంచుమించుగా రాష్ట్రంలోని వివిధ ప్రదేశాలకు సరిపోయేటట్లు భారతదేశాన్ని మొత్తం 10 పది వృత్తాలుగ విభజించడం జరిగింది. 1951—1952 వ సంవత్సరంలో భారతీయ రైల్వే పాలన (Indian Rai'way Administration) 6 ఆరు మండలాలుగా గుర్తించడం జరిగింది. ప్రాచ్య (Eastern), ఈశాన్య (North-Estern), ఉత్తర (Northern), పశ్చిమ (Western), మధ్య (Central), దక్షిణ (Southern) మండలాలు వాస్తవానికి అనేక శాఖలు తమ క్రియాత్మక యూనిట్‌లను (Operating Units) వ్యవస్థీకరణ చేసే విషయంలో ఏదో ఒక స్థాయిలో ప్రాదేశిక విధానాన్నే ఆధారం చేసుకోవడం జరుగుతుంది.

బ్రిటన్‌లో ఇటువంటి ప్రదేశాలు లేదా భౌగోళిక విభజన మీద ఆధారపడిన శాఖలు అసంఖ్యాకంగా ఉన్నాయి. వాటిలో విదేశ వ్యవహారాల కార్యాలయం (Foreign office) స్కాట్‌లాండ్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్స్ కార్యాలయం, వలస ప్రాంతాల కార్యాలయం (Colonial office), కామన్‌వెల్త్ సంబంధాల శాఖ మొదలయినవి పూర్వపు భారతీయ

కార్యాలయము (India Office) వంటి వాటిని ఈ విధానానికి ఉదాహరణలుగా చెప్పుకోవచ్చు.

ఏదో ఒక ఆధారం సరిపోని స్థితి (Inadequacy of any Single Basis)

పరిపాలనా సంబంధమైన వ్యవస్థీకరణ చేయడంలో పైన పేర్కొన్న నాలుగు ఆధారాలను అనుసరించడం జరుగుతుంది. అయితే వాస్తవిక వ్యవస్థీకరణ వీటిలో ఏ ఒక్క దానిమీదా ఆధారపడి ఉండదని పరిశీలనవల్ల తెలుస్తుంది. సాధారణంగా శాఖలన్నీ అవసరాన్నిబట్టి అన్ని కాకపోయినా అనేక ఆధారాలను అనుసరించి వివిధ స్థాయిలలో వ్యవస్థీకరణ వ్యవహారాలను నెరపుకొంటామని చెప్పవచ్చు. ఏదో ఒక సిద్ధాంతాన్ని అంటిపెట్టుకొని ఉంటే, ఆచరణ సంబంధమైన అసౌకర్యాలు ఏర్పడే అవకాశం ఉన్నది.

వ్యవస్థీకరణలోని ఒక ప్రత్యేకమైన స్థాయిలో పైన పేర్కొన్న నాలుగు రకాల ఆధారాలలో దేనిని అనుసరించవలెనని ప్రశ్నించినప్పుడు, నిర్దిష్టమైన సమాధానం చెప్పడానికి లేదు. అప్పటికి ఆచరణలో ఉన్న పద్ధతుల ప్రకారం వ్యవస్థాపకుడు (Organizer). ఏదో ఒక ఆధారాన్ని ఎన్నిక చేసుకోవచ్చు. ఆ విధంగా ఎన్నిక చేసుకొన్న ఆధారం ఆచరణ సౌకర్యంకోసంగానీ, లేదా ప్రయోగాత్మకంగా (Experimental) గానీ కావచ్చు. అంతేకాని, మార్గ దర్శకత్వంకోసం నిర్దిష్టమైన నియమాన్ని రూపొందించడానికి వీలులేదు. అమెరికాదేశపు బ్రూకింగ్ సంస్థవారు (Brooking institution) కాంగ్రెస్ కమిటీకి సలహా ఇస్తూ -

''వ్యవస్థీకరణలో చివరివరకూ ఒకే అంశం నిర్ణయాత్మకం కాలేదు. ఒక అంశం ఒక స్థాయిలో, ఒక నిర్ణయానికి రావడంకోసం సహాయపడవచ్చు. ఇంకోస్థాయిలో వేరొక అంశం అంతకన్న ప్రయోజనకరం కావచ్చు. ప్రతి స్థాయిలోనూ ఒక అంశం వేరొక అంశాన్ని సరితూచి నిర్ణయించవలసి ఉంటుంది. కొన్ని విధులు కొన్ని ఏజెన్సీల విషయంలో ఆచరణయోగ్యమైన విధానమే కనిపించక పోవచ్చు. అటువంటి సమయాలలో ప్రత్యామ్నాయాలలోనుంచి ఏదో ఒకదానిని ఎన్నిక చేసుకొనే అవకాశం ఉండవలసి ఉంటుంది.''[4]

ఏదో ఒక సందర్భంలో అనేక ఆధారాలనుంచి ఒకదానిని ఎన్నిక చేసుకోవడానికి నిర్దిష్టమైన ఆధారాలేవి లేవని చెప్పడం, దీని భావం అసలేకాదు. మరి దీనిభావం ఏమంటే, వివిధ ఆధారాలు పనిచేసే తీరు, స్వభావాన్ని గురించి సుదీర్ఘమైన అంతర్ దృష్టి ఇంకా మనలో ఏర్పడలేదని చెప్పడమే. ఇంకారాబోయే అధ్యాయాలలో ఈ విషయాన్ని గురించి చర్చించడం జరుగుతుంది. వాస్తవానికి ఈ నాలుగు విధాలైన ఆధారాలను వేరు వేరుగా గుర్తిస్తే, దానిద్వారా వ్యవస్థీకరణను విశ్లేషణ చేయడం, దానిని అర్థంచేసుకోవడం వంటి విషయాలలో చక్కగా ఉపయోగపడటమేకాక, వ్యవస్థా నిర్మాణానికి కూడా ఈ పరిజ్ఞానం సరిపోతుందని చెప్పవచ్చు.

4. Pfiffener, Public Administration—P. 76.

వ్యవస్థాసంబంధమైన యూనిట్‌లు
(Units of Organization)

యూనిట్ అర్థవివరణ (Meaning of Unit)

సాధారణమైన అర్థంలో యూనిట్ అంటే, ఒక మొత్తంలోని అత్యల్పమైనదీ, లేదా అన్నింటికంటే చిన్నదీ అయిన భాగమని చెప్పవచ్చు. ఈ అర్థంలో వ్యవస్థలోని ఒక ఉద్యోగం (Post) లేదా హోదా (Position) ప్రాథమికమైనది అనిపించుకొంటుంది. దురదృష్టవశాత్తు పాలనా వ్యవస్థలోని అత్యంత స్వల్పమైన ఉప విభాగాన్ని గుర్తించడం కోసమేకాక, విస్తృత వ్యవస్థా స్వరూపాలు అంటే, సెక్షన్ (Section), విభాగము, ఉపశాఖ (Branch), బ్యూరో (Bureau), శాఖ (Department) మొదలయిన పెద్ద పెద్ద వ్యవస్థలను గుర్తించడానికిగూడా వాడుకోవడం జరుగుతుంది.

ఈ యూనిట్‌లు రెండు విషయాలలో ఒకదానితో ఒకటి భిన్నంగా ఉంటాయి. ఆ భిన్నత్వాన్ని 1. పద్ధతి, లేదా స్వభావంలోనూ, 2. పరిమాణము, లేదా విస్తృతిలోను, రెండు విధాలుగా గుర్తించవచ్చు.

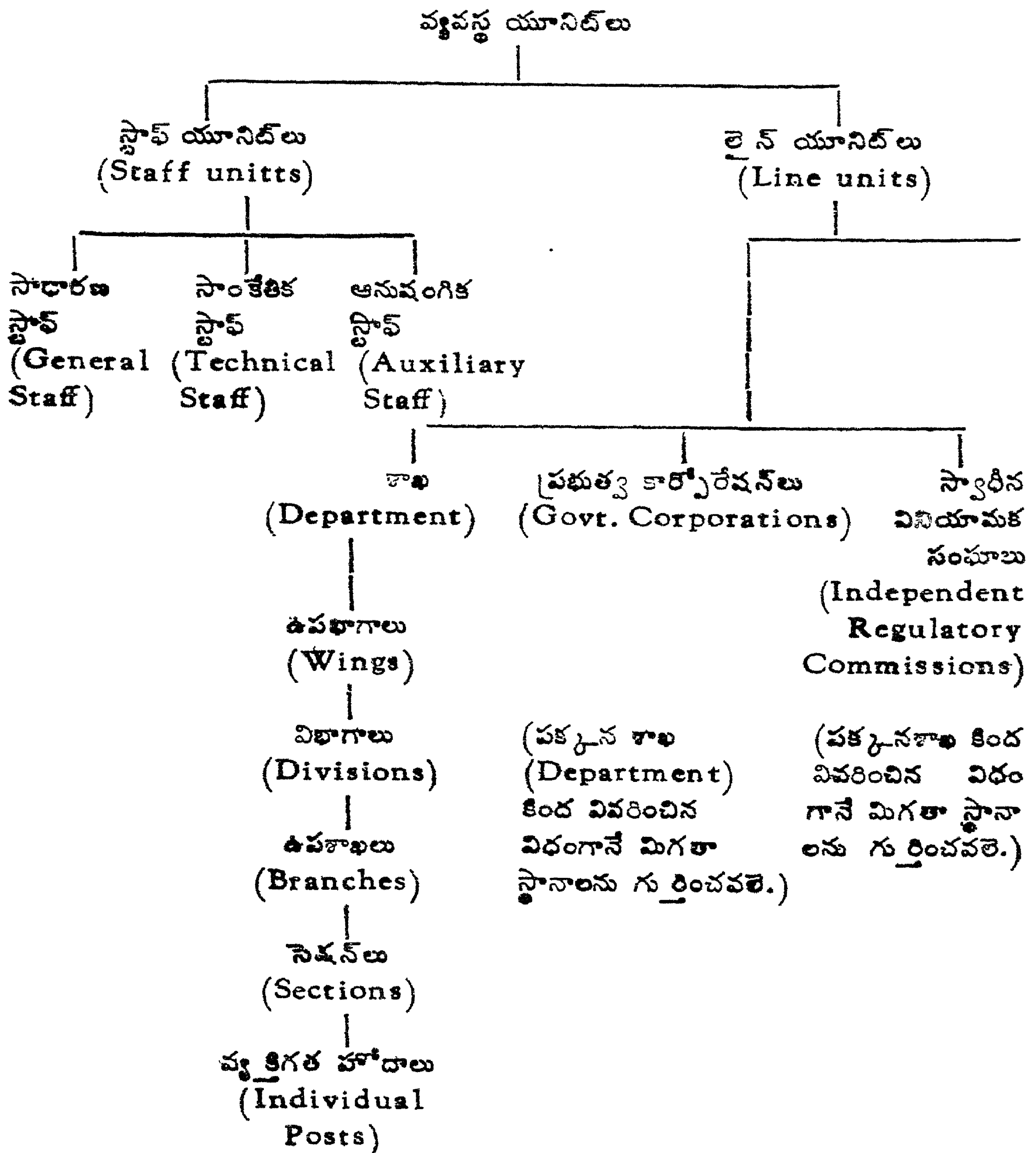
యూనిట్‌లమధ్య భిన్నత్వాలు, సాధారణంగా విధులు భిన్నంగా ఉండటం వల్లనూ, లేదా వ్యవస్థల సంబంధాల దృష్ట్యానూ ఉత్పన్నమవుతాయి. అదేవిధంగా పరిమాణానికి సంబంధించిన తారతమ్యాలు, వ్యవస్థలోని క్రమానుగత శ్రేణి (Hierarchy) లోని ఉన్నత హోదాలు లేదా తక్కువ హోదాలదృష్ట్యా ఉత్పన్నమవుతాయి. ఈ తారతమ్యాల ఆధారంగా యూనిట్‌ల వర్గీకరణ కింది విధంగా చేయవచ్చు.

ఇప్పుడు వివిధ వర్గాలకు చెందిన యూనిట్‌లను క్లుప్తంగా వివరించడం జరుగుతుంది.

లైన్, స్టాఫ్ యూనిట్‌లు (Line and Staff Units)

లైన్ యూనిట్‌లు-స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు మధ్య ఉన్న తారతమ్యం (Difference) గుణాత్మకమైనది (Qualitative) లేదా విధ్యుక్తమైనది (Functional one). ఈ రెండు వేరువేరు విధాలైన విధులను నిర్వహిస్తాయి. ఈ సందర్భంలో విధి అంటే: శాఖీయ వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన ఆధారాలనుబట్టి మనము చూసినట్లుగా విద్య, ఆరోగ్యము, రక్షణవంటి బృహత్తర ప్రయోజనాలకన్నా "విధి" ఎక్కువ సంక్షేపము, ప్రాథమిక మైనది అని చెప్పవచ్చు. మూనీ (Mooney) చెప్పినట్లుగా పని విభజనకు సంబంధించిన విధ్యుక్తసూత్రపు మొదటి అనువర్తనీయత మనకు నాలుగు రకాల విధులను సూచిస్తుంది. "1. శాసన నిర్మాణ, 2. కార్యనిర్వాహక, 3. న్యాయసంబంధ, 4. సలహా, లేదా సహాయక విధులు..."[5] లైన్ యూనిట్‌లకు, స్టాఫ్‌కుమధ్య భేదమే కార్యనిర్వాహక విధులకు, సలహా సంబంధమైన విధులకు మధ్య భేదమని గుర్తుంచుకోవలసి ఉంది. లైన్ యూనిట్‌లు కార్యనిర్వహణకు సంబంధించినవి. అంటే, చర్యలకు లేదా పాలనద్వారా ప్రజలకు అందజేయవలసిన వివిధ సేవలను కల్పించడానికి సంబంధించినవన్నమాట. స్టాఫ్

5. Mooney, Principles of Organization P. 26.



యూనిట్‌లు సలహాలకు సంబంధించినవి, లేదా, లైన్ యూనిట్‌లకు వాటి కార్య నిర్వహణలో సహాయపడటానికి సంబంధించినవి. లైన్ యూనిట్‌లు అధికారాలను చెలాయిస్తాయి. స్టాఫ్ యూనిట్‌లు సలహాలిస్తాయి. ప్రణాళికారచన, పరిశోధన, సమన్వయము, పర్యవేక్షణ మొదలయిన విధులను నిర్వర్తిస్తూ సహాయ పడతాయి. భారతదేశ ప్రభుత్వాన్ని పరిశీలించినప్పుడు సుమారు 20 విదేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వశాఖలు విద్య, కమ్యూనికేషన్, ఆరోగ్యము, శిక్షణ, విత్తము, హోం, ఆహారము, వ్యవసాయము, వాణిజ్యము, పరిశ్రమలు, రవాణా, రైల్వేలు, లేబర్, ఉత్పత్తి మొదలయినవి మనకు కనిపిస్తాయి. వీటిలో ప్రతి ఒక్కటి ఒక లైన్ యూనిట్‌కాగా, చాలా లైన్ యూనిట్‌ల సమ్మేళనం కూడాను. ఇవేకాక మంత్రిమండలి సచివాలయం (Cabinet Secretariat), ప్రధానమంత్రి సచివాలయం,

(Prime minister's secretariat), ప్లానింగ్ కమిషన్ (Planning Commission) వంటి సంఘాలుకూడా ఉన్నాయి. ఇవన్నీ స్టాఫ్ ఏజెన్సీలు. వీటి ప్రాథమిక విధి సర్వీస్ లేదా శాఖలను పరిపాలించడం కాదు. మంత్రిమండలికి, ప్రధానమంత్రికి, తదితర లైన్ శాఖలకు వివిధ విషయాలలో సలహాలిస్తూ సహాయపడటం.

స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు-లైన్ యూనిట్‌లకు మధ్య ఉన్న తారతమ్యాలకు సంబంధించిన ఈ చర్చ అంతా సాధారణ చర్చ మాత్రమే. రాబోయే శీర్షికలకింద ఇంకా వివరంగా చర్చించడం జరుగుతుంది. ఈ సందర్భంలో హెచ్చరికగా ఒక మాట మాత్రం ఉటంకించవలసి ఉన్నది. అదేమిటంటే లైన్ యూనిట్‌లు-స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు మధ్య ఉన్న తారతమ్యం స్పష్టంగానే ఉన్నప్పటికీ ఈ రెండు వేరువేరుగా వ్యవస్థీకరించి ఉండటం సాధారణంగా గోచరించదు. స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన పని తరచుగా లైన్ యూనిట్‌లకు అప్పగించడం జరుగుతుంది. అట్లే లైన్ యూనిట్‌లకు సంబంధించిన పని స్టాఫ్‌కు అప్పగిస్తారు. ఒక వేళ భారతీయ పాలనా శాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థి, తన దేశ పాలనా వ్యవస్థలో గానీ, లేదా స్థానిక పాలనావ్యవస్థలోగానీ స్టాఫ్ యూనిట్ కోసం వెతికితే, ఆ పేరు ఉన్నదేదీ అతనికి కనిపించకపోవచ్చు. అంతమాత్రంచేత అసలు స్టాఫ్ పనులు ఆ వ్యవస్థలో జరగడమే లేదని భావించడానికి ఆస్కారం లేదు. అయితే, స్టాఫ్ యూనిట్‌లు లైన్ యూనిట్‌లు ప్రత్యేకంగా వ్యవస్థీకృతం కాలేదనే విషయం మాత్రం స్పష్టమవుతుంది. అంటే, స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన పనులన్నీ లైన్ యూనిట్‌లకు సంబంధించిన పనులతో సమ్మిళితం అయి ఉంటాయన్నమాట. అప్పుడు స్టాఫ్ యూనిట్ అందించవలసిన సహాయ సహకారాలన్నీ ఆ లైన్ అధికారి తన తక్షణ అధీనాధికారుల నుంచి పొందుతాడు. స్టాఫ్ యూనిట్‌ల విధాలు లేదా రకాలకు సంబంధించినంత వరకు సాధారణ ఒప్పందం ఏమీలేదు.

ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్ర రచయితలు మాత్రం కొన్ని సందర్భాలలో వీటికి సంబంధించిన మూడు రకాలను పేర్కొన్నారు.

1. సాధారణ స్టాఫ్ (General Staff)
2. సాంకేతిక స్టాఫ్ (Technical Staff)
8. అనుషంగిక స్టాఫ్ (Auxiliary Staff)

కాగా వాణిజ్య పాలనా శాస్త్రాన్ని రచించిన రచయితలు నాలుగు విధాల స్టాఫ్ యూనిట్‌లను, వాటి పనులను పేర్కొన్నారు.

1. నియంత్రణ (Control)
2. సేవ (Service)
8. సమన్వయము (Co-ordination)
4. సలహాలు.

ఈ తారతమ్యాలను తరవాత శీర్షికలో విపులంగా చర్చించడం జరుగుతుంది.

మూడు విధాలైన యూనిట్‌లు (The Three kinds of Units)

లైన్-స్టాఫ్‌ల మధ్య పాలనా సంబంధమైన వర్గీకరణ తరవాత పైన చూపిన

6. Pfiffner., Public Administration-P. 8
7. Lepawsky., Administration-P. 297.

(డయాగ్రామ్) రేఖా చిత్రం ద్వారా లైన్ యూనిట్‌లు మూడు రకాలని మనకు విశద మవుతుంది.

1. శాఖలు (Departments)
2. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు (The Govt. Corporations)
3. స్వాధీన వినియామక సంఘాలు (The Independent Regulatory Commissions)

ఇవికూడా గుణాత్మక ప్రత్యేకతలే (Qualitative distinctions) కాని, ఇవి లైన్ యూనిట్‌లలో విధులకు సంబంధించిన తారతమ్యాలనుంచి (Functional differences) కాక, వాటి నిర్మాణానికి సంబంధించిన తారతమ్యాలనుంచి ఉత్పన్నమవుతాయి.

శాఖ (The Department)

పాలనా సంబంధమైన నిర్మాణంలో శాఖ అనేది విస్తృతమైన ప్రప్రథమ ఉప విభాగము. ఇది ప్రధాన కార్య నిర్వాహక శాఖకు ఒక మెట్టుకింద ఉంటుంది. అంటే, పార్ల మెంటరీ విధానం ఉన్న దేశాలలో మంత్రిమండలికీ (Cabinet) లేదా "ప్రెసిడెంట్" కు తక్షణ ఆధీనశాఖ అని అర్థము. పాలనా వ్యవస్థలో శాఖ (Department) అనేది సంప్ర దాయ సిద్ధమైన విధానము. ఇటీవలి వరకు ప్రపంచంలోని అనేక దేశాలలోనూ పాలనా సంబంధమైన నిర్మాణమంతా వ్యతిరేకమైన యూనిట్‌లేవీ లేకుండా శాఖలుగా ఉప విభజన జరిగింది. నేడుకూడా పాలనా సంబంధమైన పనులు, నిర్మాణాలలో ఏకస్వామ్యం శాఖలకే ఉంది. ఈ శాఖీయ వ్యవస్థకు పూర్తిగా ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని ఆధీనంలో ఉండటమే ప్రధాన లక్షణంగా చెప్పవచ్చు. దాని ఆధీనంలోనే అధికారపథం (Line of authority) పైస్థాయిలో ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని దగ్గరినుంచి, కింద చిన్న ఉద్యోగివరకు అవి చ్ఛిన్నంగా సాగిపోతుంది. ఈ పద్ధతిలో శాఖలుగానీ, శాఖల సబ్‌యూనిట్‌లుగానీ, లేదా అధికారులుగానీ-తమ స్వాధీనతనుగానీ లేదా అధికారాన్నిగానీ తమ సొంత హక్కుగా ప్రతిపా దించడానికి వీలులేదు. వారికి చెందవలసి ఉన్న అధికారాలు ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడు దత్తం చేయడం ద్వారానే లభిస్తాయి. కింది స్థాయినుంచి పైస్థాయి వరకు సంపూర్ణమైన నియంత్రణ విధానం కొనసాగుతుంది. దానిద్వారా విస్తృతంగా పరివ్యాప్తమై ఉన్న శాఖీయ వ్యవస్థకు బాధ్యత వహించే "సమన్వయము" ఏకీకరణ అనే లక్ష్యాలకు గరిష్ఠ పరిమితిలో అవకాశం లభిస్తుంది. ఇది సంపూర్ణంగా క్రమానుగతశ్రేణికి సంబంధించింది. దీనిలో ఎక్కడా సడలింపులు లేవు.

ఈ విధంగా చెప్పడంవల్ల శాఖీయమైన క్రమానుగత శ్రేణిలో శాఖలలోగానీ, లేదా వివిధ స్థాయిలలో ఉండే అధికారులలో గానీ, పూర్తిగా కేంద్రీకరణ ఉందనిగాని, వీరు కేవలం ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి వార్తావహులేననీగానీ భావంకాదు. ఆవిధమైన ఏర్పాటు ఆచరణ యోగ్యమైనదికూడా కాదు. ఆచరణలో వివిధ స్థాయులలో ఆ స్థాయులలో ఉండే అధికారుల మధ్య విధులు-అధికారాల విభజన మనకు కనిపిస్తుంది. ఈ విధమైన విభజన కేవలం పనులు జరిపే ఏర్పాటు మాత్రమేనని తెలుస్తుంది. ఉన్నత స్థాయులలో ఉండే అధి కారి వీటన్నింటినీ తోసిపుచ్చి, అధికారం చెలాయించవచ్చు. కింది స్థాయిలో ఉన్నవాడు ఎప్పుడూ తెరవెనుకనే (Back ground) ఉండిపోతాడు. ఒకవేళ ఏదైనా శాఖకు సంబం

ధించిన అధికారిమీద అతనిపై అధికారి అధికారం చెలాయించినప్పుడు, ఆధీనాధికారికి ఆ చర్య ఎంతమాత్రం ఇష్టంలేకపోయినా, పై అధికారి హక్కును మాత్రం సవాలు చేయలేడు. ఆచరణలో ఈ విధమైన తిరస్కారం తరచుగా జరగదు. దానికి విరుద్ధంగా పై స్థాయులలో ఉండే ఉన్నతాధికారులంతా తమ అధీనాధికారుల సలహాలు అభిప్రాయాలనే పాటించి నడుచుకోవడం జరుగుతుంది. ఎందువల్లనంటే, ప్రతి విషయంలోనూ ఉండే వివరాలన్నీ ఆ అధికారి స్వయంగా చూసుకోవడం కష్టం. ఏ కేసులోనైనా ఒకవేళ ఆవిధంగానే జరగవలెనని తాను సకారణంగా తలచినట్లయితే, తన అధీనాధికారుల అభిప్రాయాన్ని తోసిపుచ్చి, తన అభిప్రాయం ప్రకారమే నిర్ణయం చేయవచ్చు. శాఖ పూర్తిగా రద్దు చేయడానికిగానీ, లేదా దాని విధానాన్ని మార్చుకొమ్మని ఆజ్ఞాపించడానికిగానీ, లేదా నియంత్రించడానికిగానీ, లేదా ఇంకా ఏదైనా ఆజ్ఞ ఇవ్వడానికిగానీ ప్రధాన కార్య నిర్వాహక శాఖకు అంటే, మంత్రిమండలికి లేదా ప్రెసిడెంట్‌కు సంపూర్ణమైన అధికారం ఉన్నది. ఈ విధంగా శాఖ పూర్తి సమైక్య వ్యవస్థానిర్మాణంలో ఒక యూనిట్ అని చెప్పవచ్చు.

స్వాధీన వినియామక సంఘము లేదా ఏజెన్సీ
(Independent Regulatory Commission or Agency)

స్వాధీన సంఘం విచిత్రమైన అమెరికా రకానికి చెందిన పాలనకు సంబంధించిన యూనిట్. భారతదేశంలో దీనికి తగిన ఉదాహరణ కనిపించదు. విధులున్న "ఫార్వర్డ్ మార్కెట్స్ కమిషన్స్" (Forward market commissions) అనే సంఘాలు కొన్ని ఉన్నాయి. కాని, అవి అమెరికాలోని సంఘాలవలెనే స్వతంత్రమైనవి. "జాయింట్ స్టాక్ కంపెనీస్"కు సంబంధించిన చట్టాన్ని గురించి "భాభా" కమిటీ కంపెనీల పరిపాలన మూలధన నియంత్రణ స్టాక్ ఎక్స్‌ఛేంజ్‌ల వినియమం కోసం సాముదాయికమైన పెట్టుబడి పరిపాలనా సంఘం ఏర్పాటు చేయవలెనని సిఫారస్ చేసినారు. కాని, ఏవిధంగా చేయడం జరగలేదు. ఆ పనిని సాముదాయికమైన పెట్టుబడి కమిషన్, పాలనాధికారాంతోపాటు ఆర్థిక మంత్రిత్వంలోని ఒక శాఖకు (6 Oct. 1953) అప్పగించడం జరిగింది. ఈ స్వాధీన సంఘాల ప్రధానమైన లక్షణాలు రెండు. (1) మొదటిది, అవి ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని నుంచి స్వతంత్రంగా ఉంటాయి. అంటే, ఇతర ప్రభుత్వ శాఖలవలె ఈ సంఘాలు ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి తమ నివేదికలు సమర్పించుకోవడంగాని, లేదా వాటి పనులలో అతనికి బాధ్యత వహించడంగాని జరగదన్నమాట. ఈ సంఘాలు శాఖల చట్టంతో చేరినవి కావు. పాలనా నిర్మాణంలో స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిగల ఒక "ద్వీపం" వలె నిలిచి ఉంటాయి. ఈ ప్రెసిడెంట్ లేదా ఏ అధికారి ఆధీనంలోకూడా ఉండవు కాబట్టి వీటిని అధిపతి లేని (Head less) సంఘాలుగా నిర్వచించినారు. అందువల్ల ఇవి మిగతా పాలనా వ్యవస్థతో విడిపోవడమేకాక; పరస్పరం కూడా విడిపోయినాయని చెప్పవచ్చు.

(2) రెండవది, ఈ సంఘాల విధులు మిశ్రమస్వభావం గలవి. కొంతభాగం శాసన నిర్మాణశాఖ సంబంధి (Legislative), కొంత భాగం పరిపాలనా సంబంధి (Administrative), మరికొంత భాగం న్యాయ సంబంధి (Judicial). ఈ సంఘాలు వాటికి సంబంధించిన విషయాలలో నిబంధనలు, లేదా వినియమాలు అనే రూపొందించుకొంటాయి. వాటినే

అమలులో పెడతాయి. విడివిడిగా ప్రతి కేసు విషయంలోనూ ఆ నిబంధనలు, అను వర్తింప జేస్తాయి. ఈ విధంగా వీటిని అర్ధ శాసన నిర్మాణ (Quasi Legislative), అర్ధ కార్య నిర్వాహక (Quasi Executive), అర్ధ న్యాయ (Quasi Judicial) సంఘాలుగా పోల్చవచ్చు. వీటికి ఉన్న ఈ విచిత్రమైన స్వభావంవల్ల అమెరికాలో వీటిని "ప్రభుత్వంలోని నాలుగో శాఖ" (Fourth Branch of the Government)గా పేర్కోవడం జరిగింది.

పౌరుల సాంఘికాభిరుచులను పరిరక్షించడం కోసం వారి ఆస్తిపాస్తులను, కార్య కలాపాలను క్రమబద్ధం (Regulate) చేసి నియంత్రణ చేయడమే ఈ సంఘాలు ప్రధానంగా చేసిన పని. ఆధునిక యుగంలో ఈ నిబంధనలతో మనందరికీ పరిచయం ఉన్నది. పారిశ్రామికీకరణ నాగరకత కారణంగా ఉత్పన్నమైన క్లిష్టతలవల్ల సమాజంలోని ఎక్కువ అనుకూల వర్గాల నుంచి తక్కువ అనుకూల వర్గాలను కాపాడటం కోసం ఈ విధమైన నియంత్రణ అత్యవసరమని భావించినారు. భారతదేశంలో ఈ విధమైన నిబంధనలకు సంబంధించిన ఉదాహరణలు మన మేధస్సుకు తట్టుతూనే ఉంటాయి. నగరాలలోనూ, పట్టణాల లోనూ, మనము ఇళ్లు కట్టుకొనేటప్పుడు మునిసిపాలిటీ గృహనిర్మాణ నిబంధనల ప్రకారమే కట్టుకోగలుతాము. ఆ తరువాత మన ఇష్టప్రకారం కిరాయిదారులను నిర్ణయించడంగానీ, లేదా ఆ ఇంటికి మన ఇష్టప్రకారమే కిరాయి నిర్ణయించి ఇవ్వడంగానీ మనము చేయలేము. ఆ పని అంతా రెంట్ కంట్రోల్ అధికారులు చేస్తారు. కొనుగోలుదారు ఖరీదుచేసుకొనే చాలా సరుకుల పరిమాణం విషయంలోనూ, ధరల విషయంలోనూ వివిధ వస్తువులమీద ఉండే రేషనింగ్ కంట్రోల్ పద్ధతి చాలా నిర్బంధాలను పెడుతూ ఉంటుంది. పెట్టుబడులు పెట్టే విషయంలోకూడా ఈ "కంట్రోల్" ప్రభావమే కనిపిస్తూ ఉంటుంది. అందువల్ల ప్రైవేట్ ఆస్తులు కార్యక్రమాలకు సంబంధించినంత వరకు భారతదేశంలో అమెరికా దేశంలోవలెనే నిబంధన ఉందని చెప్పవచ్చు. కాని, భేదమేమిటంటే ఈ దేశంలో ప్రభుత్వ శాఖలు, స్థానిక సంస్థలు మొదలయినవి చేస్తాయి. కాని స్వాధీన వినియామక సంఘాలు చేయవు.

అమెరికా దేశంలో తొమ్మిది వినియామక సంఘాలున్నాయి.

1. అంతర్ రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘము (The Inter State Commerce Commission.)

2. ఫెడరల్ రిజర్వ్‌పద్ధతి గవర్నర్ల బోర్డ్ (The Board of Governors of the Federal Reserve system)

3. ఫెడరల్ వర్తక సంఘము (Federal Trade Commission)

4. ఫెడరల్ కమ్యూనికేషన్ల సంఘము (The Federal Communications Commission)

5. ది ఫెడరల్ పవర్ కమిషన్.

6. ది సెక్యూరిటీస్ అండ్ ఎక్ఛేంజ్ కమిషన్.

7. ది నేషనల్ లేబర్ రిలేషన్స్ బోర్డ్.

8. ది యునైటెడ్ స్టేట్స్ మారిటైమ్ కమిషన్.

9. ది సివిల్ ఏరోనాటిక్స్ బోర్డ్.

ఈ సంస్థలు వివిధ రకాలైన రవాణా, కమ్యూనికేషన్‌లు, విద్యుచ్ఛక్తి, ద్రవ్యము రుణ సహాయము, బాండ్‌లు. నిలువ సరవరా, తప్పుడు వ్యవహారాలను తొలగించి స్వేచ్ఛగా పోటీ జరిగేటట్లు నిలువల వినిమయాలు వ్యాపార పద్ధతులు పనిచేయడాన్ని నియంత్రణ చేస్తాయి.

ఈ సంస్థల నిర్మాణము, పనిచేసే విధానానికి సంబంధించిన వివరాలను, స్వేచ్ఛా హద్దులను తరవాత అధ్యాయంలో చదవడం జరుగుతుంది. ఇక్కడ మనం అమెరికాలో ఈ రకమైన పరిపాలక సంస్థలు అభివృద్ధి చెందడానికి ప్రత్యేక కారణాలున్నాయని చేరుస్తాము. ఆ దేశంలో కార్యనిర్వహణాధికారం ఒక్క అధ్యక్షుని మీదనే మోపడం జరుగుతుంది. అతడు శాసన సభకు బాధ్యత వహించకుండా స్వతంత్రంగా వ్యవహరిస్తాడు. అందువల్ల ఇంకా కొత్త విధులు అధ్యక్షునికి అప్పగిస్తే అతడు ఇంకా శక్తిమంతుడై ప్రజాస్వామ్యానికే భంగం వాటిల్లుతుందని అమెరికా ప్రజల భయము. అందువల్లనే కాంగ్రెస్ అధ్యక్షుని నియంత్రణ పరిధికి అవల ఉన్న వినిమయాక సంఘాలవంటి వాటిని వివిధ విషయాలకు సంబంధించి వినిమయంచేసే అధికారాన్ని ఇచ్చింది. ఈ సంఘాలు అధ్యక్షుని అధిరాజత్వాన్ని నిరోధించడంలో శాసన సభ భుజాలవలె పనిచేయడానికి ఉద్దేశించబడినవి. ఈ సంఘాల స్వాతంత్ర్యానికి మరోకారణం ఈ సంఘాలు నిర్వహించే అర్ధన్యాయ సంబంధమైన పని.

భారతదేశంలోనూ ఇంకా బహుపాలకవర్గం (మంత్రిమండలి) ఉంది. అది శాసన సభకు అవిచ్ఛిన్నంగా బాధ్యత వహించే ఇతర పార్లమెంటరీ దేశాలలోనూ కార్య నిర్వాహక వర్గం నిరంకుశంగా తయారయ్యే భయంలేదు. బాధ్యతాయుతమైన కార్య నిర్వాహక వర్గానికి ఎంత పనినైనా పూర్తి భద్రత ఉంటుందనే నమ్మకంతో అప్పగించవచ్చు. అందువల్ల మన దేశంవంటి దేశాలలో స్వాధీన వినియామక సంఘాలు అవసరమనిపించలేదు.

మన దేశంలో కూడా ఇంచుమించు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నియంత్రణకు లోబడి ఉండకుండా, స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి ఉన్న ప్రతిష్ఠాపనలు అసంఖ్యాకంగా ఉన్నాయి. అటువంటి వాటికి మన హైకోర్టులు, విశ్వ విద్యాలయాలు, స్థానిక సంస్థలు, వృత్తిపరమైన సంఘాలు అంటే, మెడికల్ కౌన్సిల్స్, బార్ కౌన్సిల్స్ మొదలయిన వాటిని ఉదాహరణలుగా పేర్కొనవచ్చు. అయితే, అమెరికా దేశంలోని సంఘాలకు ఈ సంఘాలకు స్వభావంలోనూ విధులలోనూ ఎంతో భేదం ఉంది.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ (The Government Corporation)

ప్రైవేట్ వ్యాపార వ్యవస్థ దాని సంప్రదాయాలను, ప్రభుత్వ వ్యవస్థలోనికి దిగుమతి చేసుకొనే ప్రయత్నాల ఫలితంగా ఈ ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల సంస్థాపన జరిగింది. ఆధునిక ప్రభుత్వాలు ప్రజల శ్రేయస్సుకోసం వాణిజ్య వ్యాపారాలకు సంబంధించిన అనేక కార్యక్రమాలను చేపట్టడం తప్పనిసరి అయింది. ప్రైవేట్ వ్యాపారము, పరిశ్రమలలోని వ్యాపార సంబంధమైన నిర్వహణ విధానానికి, ప్రభుత్వ వ్యవస్థలో ఉన్న శాఖల వ్యవస్థీకరణ పద్ధతి బొత్తిగా సరిపడదనే విశ్వాసం సర్వే సర్వత్రా వ్యాపించి ఉన్నది. ఒక వ్యాపార సంస్థలోని మేనేజర్ ఉద్యోగి బృందపాలన విషయంలోనూ, విత్తపాలన విషయంలోనూ ఒక ప్రభుత్వ శాఖాధ్యక్షుని కంటె ఎంతో స్వేచ్ఛగా వ్యవహరించడమే కాక, కఠినమైన నిబంధనలు అమలుపరిచే విషయంలో కూడా ఎక్కువ పట్టుదల చూపించడు. తదితర ప్రైవేట్

వ్యాపార సంస్థలవలెనే ప్రభుత్వం చేపట్టిన వాణిజ్య వ్యాపార కార్యక్రమాలు దక్షతతో (Efficiently) నడపడంకోసం ఈ కొత్తరకమైన వ్యవస్థను స్థాపించవలసిన అవసరం ఏర్పడింది. తత్ఫలితమే ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ రెండు అంశాలలో శాఖకంటె భిన్నంగా ఉంటుంది.

1. కార్పొరేషన్ ఆంతరంగిక నిర్వహణ పద్ధతిలో కొంత స్వయం పాలనాధికారం ఉంటుంది. అయితే ఈ స్వయంపాలనాధికారం వినియామక సంఘాలకు ఉన్నంతగా మాత్రం ఉండదు. ఎందువల్లనంటే, ఈ కార్పొరేషన్‌లు ఏదో ఒక మంత్రి, లేదా శాఖ (Department) ఆధీనంలో ఉంటాయి. అప్పుడు ఈ కార్పొరేషన్‌లు విధానాల విషయంలోనూ ఫలితాల విషయంలోనూ ఆ మంత్రికి, లేదా శాఖకు బాధ్యత వహించవలసి వస్తుంది. స్థూలంగా కార్పొరేషన్‌లకు ఈ బాధ్యతలు ఉన్నప్పటికీ, ఆంతరంగిక నిర్వహణ విధానాలలో మాత్రం వాటికి స్వయంపాలనాధికారము, స్వేచ్ఛ ఉంటాయి. ఈ కార్పొరేషన్‌ల స్వయంపాలన ఒక్కొక్క విషయంలో ఒక్కొక్క విధంగా ఉంటుంది. కాని, వాటి హోదాల ప్రామాణిక పద్ధతి ఏమిటంటే, పాలక సమితిలోని సభ్యులను, లేదా డైరెక్టర్లను (Directors) సాధారణంగా మంత్రిగానీ, లేదా శాఖాధ్యక్షుడుగానీ నియమిస్తాడు: అతనికి విధానాలకూ సంబంధించిన సూచనలను విడుదల చేయడం, కార్పొరేషన్ పాలక సమితినుంచి నివేదికలను, వివరాలను, సమాచారాలను తెప్పించుకోవడం వంటి అధికారాలు కూడా ఉంటాయి. ఈ కార్పొరేషన్‌లకు సంబంధించిన ఏయే విషయాలమీద ఆ మంత్రి నియంత్రణ సలుపుతాడో, ఆ విషయాలవరకే అతడు పార్లమెంటుకు బాధ్యత వహిస్తాడు (అమెరికాలో అయితే ప్రెసిడెంట్‌కు బాధ్యత వహించడం జరుగుతుంది). అంతే కాని, కార్పొరేషన్‌ల ఆంతరంగిక నిర్వహణ విషయాలకు సంబంధించిన ప్రశ్నలకు ఆ మంత్రి సమాధానమివ్వవలసిన బాధ్యత వహించడు. కార్పొరేషన్‌లు తమకు కావలసిన ఉద్యోగులను భర్తీచేసుకోవడం విషయంలోనూ, తొలగించడం విషయంలోనూ స్వతంత్రంగా వ్యవహరించవచ్చు. వాటికి ఆర్థిక విషయాలతోనూ బడ్జట్‌కు సంబంధించిన వ్యవహారాలలోనూ సంపూర్ణమైన స్వేచ్ఛ ఉంటుంది. కాగా, వాటికి సొంత నిధులు, రాబడిమార్గాలు తరచుగా ఉంటాయి. వాటి ఖాతాలను ప్రభుత్వ ఖాతాల ఆడిట్ పద్ధతిలోకాక, వాణిజ్య విధానాలలో ఆడిట్ చేస్తారు. ఇవే వ్యాపార సంస్థంకు వీటికి మధ్య ఉన్న సంబంధాలు.

వినియామక సంఘాలవలె ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు కూడా పాలన వ్యవస్థాక్షేత్రంలో తులనాత్మంగా ఒక కొత్త అభివృద్ధి అని చెప్పవలసిఉంది. అమెరికా దేశంలో "పనామా రైల్‌రోడ్ కంపెనీ"ని 1903 వ సంవత్సరంలో స్థాపించినారు. ఆ దేశంలో అదే మొట్టమొదటి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్. ఇప్పుడు ఆ దేశంలో ఈ విధమైన కార్పొరేషన్‌లసంఖ్య 100 వరకు ఉంటుందని చెప్పవచ్చు. భారతదేశంలో మొట్ట మొదటి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ "రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా". దీనిని 1935 వ సంవత్సరంలో స్థాపించినారు. భారత దేశానికి స్వాతంత్ర్యం లభించేవరకు దేశం మొత్తంలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ ఇది ఒక్కటే. స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన తరువాత ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలు విస్తృతంగా పెరిగిపోవడంవల్ల అనేక కొత్త కార్పొరేషన్‌లు స్థాపించడం జరిగింది. నేడు భారతదేశంలో రిజర్వ్‌బాంక్ తరవాత అత్యంత ప్రధానమైన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు:—

1. దామోదర్ వాలీ కార్పొరేషన్ (D. V. Corporation)

2. పారిశ్రామికవిత్త కార్పొరేషన్(Industrial Finance Corporation)

3. పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్ (Rehabilitation Finance Corporation)

4. ఇండియన్ ఏయిర్ లైన్స్ కార్పొరేషన్ (Indian Air Lines Corporation)

5. ఏయిర్ ఇండియా ఇంటర్‌నేషనల్ కార్పొరేషన్ (Air India International Corporation)

6. పారిశ్రామికోద్యోగుల రాజ్యబీమాకార్పొరేషన్ (Industrial Employees State Insurance Corporation) మొదలయినవి అనేకం ఉన్నాయి.

శాఖల సబ్‌యూనిట్‌లు (The Subunits of the Departments)

ఏ దేశంలోనైనా పాలన నిర్మాణంలో శాఖలు విస్తృతాలు ఉన్నతాలైన సబ్ యూనిట్‌లని మనము ఇంతవరకు చదువుకొన్నాము. అయితే ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు వినియామక సంఘాలు (Regulatory Commissions) వాటిలో కొన్ని ముఖ్యమైన విభేదాలున్నప్పటికీ, ఈ శాఖల స్థాయికి సమతుల్యంగా ఉంటాయి. కాగా, ఈ శాఖ మళ్ళీ వివిధ స్థాయిలలో ఇంకా కొన్ని చిన్న చిన్న యూనిట్‌ల కింద విభజింపబడుతుంది. ప్రపంచంలోని వివిధ దేశాలలో కిందిస్థాయి యూనిట్‌లను గుర్తించడానికి ఒకే రకమైన పదజాలం ఏదీలేదు. బ్రిటన్‌లోనూ, భారతదేశంలోనూ శాఖల తక్షణ ఉప విభాగాలను విభాగాలు అంటారు. మరికొన్ని విస్తృతమైన శాఖలను మొట్టమొదట వింగ్స్‌గా విభజిస్తారు. తరవాత ప్రతి "వింగ్" డివిజన్‌గా పునర్విభజన చెందుతుంది. ఈ డివిజన్ మళ్ళీ శాఖలు (Branches) గానూ, ఉపశాఖలు సెక్షన్‌లుగానూ, సెక్షన్‌లు వ్యక్తిగత స్థానాలు (Individual posts) గానూ విభజించడం జరుగుతుంది. అమెరికా దేశంలో శాఖలోని మొట్టమొదటి ఉప విభాగం బ్యూరో. ఈ బ్యూరోలను డివిజన్‌లుగానూ, డివిజన్‌లను మళ్ళీ సెక్షన్‌లుగానూ విభజిస్తారు. బ్రిటన్, ఇండియా దేశాలలో కూడా ఈ బ్యూరో అనేమాట కొత్తదేమీకాదు. ఉదాహరణకు రేడియో సమాచార శాఖ మంత్రిత్వం కింద మనకు "ప్రెస్ ఇన్‌ఫర్‌మేషన్ బ్యూరో" (Press information bureau), ఆహార, వ్యవసాయ మంత్రిత్వ శాఖకింద ప్లాంట్ ప్రొటెక్షన్ బ్యూరో, హోం మంత్రిత్వశాఖ కింద "ఇంటలిజన్స్ బ్యూరో" మొదలయినవి ఎన్నో ఉన్నాయి. కాని, ఈ దేశంలో బ్యూరో అనేమాట శాఖల మొట్టమొదటి ఉపవిభాగానికి మాత్రం సాధారణంగా వర్తించడం లేదు. అయితే ఈ పేరు ప్రత్యేకమైన లేదా సాంకేతిక సంబంధమైన పనులు నిర్వహించే కొన్ని యూనిట్‌ల కోసం మాత్రమే ప్రత్యేకించబడినట్లు గోచరిస్తుంది.

పదవి లేదా హోదా (The post)

వ్యవస్థలో వ్యక్తిగతమైన పదవి ఒక అత్యల్పమైన యూనిట్ (Unit)అయినప్పటికీ ఇది చాలా మౌలికమైనదని చెప్పవలసి ఉన్నది. వ్యవస్థ అంటే, పదవుల (Posts)

పరస్పరం సంబంధం ఉన్న పద్ధతి. అంతకంటె ఎక్కువేమీకాదు. వివిధ పదవులలో ఉన్న పెద్ద చిన్న వ్యక్తుల ద్వారానే పాలనా వ్యవస్థలో వాస్తవంగా జరగవలసిన పనులన్నీ జరుగుతూ ఉంటాయి.

పదవి అనే దాని మూలస్వభావము దానికి అనుబంధించిన (Attached) విధులు, బాధ్యతలను బట్టి ఉంటుంది. విధులు-బాధ్యతలు ఒకే విధంగా ఉన్నంతవరకు దానిలో అంటే, ఆ పదవిలో ఉండే వ్యక్తులు మారితే మారవచ్చు. కాని, ఆ పదవి మాత్రం ఆదేరకంగా ఉంటుంది.

ఒక పదవికి సంబంధించిన పనిని ఆ పదవిలో ఉన్న వ్యక్తి నిర్వహిస్తూ ఉంటాడు. కాని, తార్కికంగా పరిశీలిస్తే ఈ రెంటికీ భేదం కనిపిస్తుంది. మొదట పదవిని రూపొందిస్తారు. ఆ తరవాత ఆ పదవిలో "వ్యక్తి" నియామకం జరుగుతుంది. ఒక పదవి ఖాళీగా ఉండవచ్చు. వ్యక్తి గైర్‌హాజరు కావడంవల్ల నైతేనేమి, లేకపోయినందువల్ల నైతేనేమి పదవీ సమాపనం జరగదు. పదవిలో ఉన్న వ్యక్తి మారిపోవచ్చు. కాని, ఆ పదవికి సంబంధించిన విధులు, బాధ్యతలు మారకుండ ఉన్నంతకాలం, ఆ పదవిని అదే పేరుతో గుర్తిస్తారు.

బ్యూరోలు, డివిజన్‌లు, సెక్షన్‌లు, వ్యక్తిగత పదవులు మొదలైనవన్నీ శాఖలలోనే కాక స్వాధీన వినియామక సంఘాలు (Regulatory Commissions), ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల వంటి స్వాధీన ప్రతిష్ఠాపనలలో కూడా సబ్ యూనిట్‌ల రూపంలో ఉంటాయి. కాని ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు, వినియామక సంఘాలు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునితో ఉన్న సంబంధాల విషయంలో ప్రభుత్వ శాఖలకు భిన్నంగా ఉంటాయి. కాని వాటి అంతర్గత వ్యవస్థీకరణ పద్ధతిమాత్రం ప్రభుత్వ శాఖలకు సమతుల్యంగానే ఉంటుంది.

క్రమానుగతశ్రేణి లేదా అధికార పరంపర
(The Hierarchy or the Scalar Process)

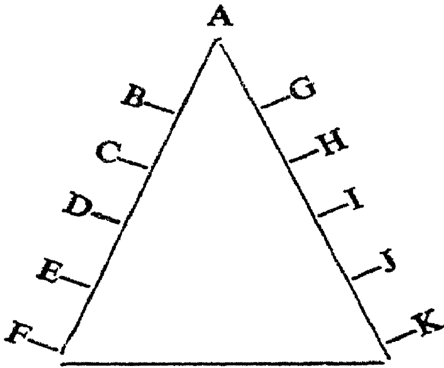
క్రమానుగతశ్రేణి అర్థవివరణ (The Meaning of Hierarchy)

సిద్ధాంతరీత్యా క్రమానుగతశ్రేణి అంటే, అధోస్థాయివర్గాల మీద (Lower level) ఉన్నతస్థాయి (Higher level) వర్గాలు పాలన, లేదా నియంత్రణ (Control) జరపడం అని అర్థము. నిర్దిష్టంగా క్రమానుగతశ్రేణి అంటే, వివిధ స్థాయులలో వర్గీకృత వ్యవస్థీకరణ అని అర్థం చెప్పుకోవచ్చు. అయితే ఈ పద్ధతిలో కిందిస్థాయిలో ఉన్న ఉద్యోగి తన తక్షణ ఉన్నతాధికారికి తక్షణాధీనుడుగా ఉంటాడు. ఇదే పద్ధతి పైనుంచి కిందికి కిందనుంచి పైదాకా క్రమానుగతంగా ఉంటుంది. క్రమానుగత ప్రవృత్తిలో ఇది ఒక ప్రధానమైన సిద్ధాంతము, ఈ సిద్ధాంతపరంగా ఏ విషయానికి సంబంధించిన వ్యవహారంలోనైనా ఈ శ్రేణులలో పైనుంచి కిందవరకుగానీ, కిందస్థాయినుంచి పై స్థాయి వరకుగానీ, ఏ స్థానాన్ని వదలటానికి వీలులేదు. నిచ్చెనను పైనుంచి కిందకి, కిందనుంచి పైకి దిగి ఎక్కేటప్పుడు అడుగును తక్షణ అధోభాగంలో ఉండే మెట్టుమీద మోపడం జరుగుతుంది.మధ్యన ఒక మెట్టుగానీ కొన్నిమెట్లుగానీ వదిలివేసేపక్షంలో కిందపడిపోయే ప్రమా

దాన్ని ఎదుర్కోవలసి వస్తుంది. అదే విధంగా పాలనా సంబంధమైన క్రమానుగతశ్రేణి విషయంలో కూడా పైనుంచి కిందికి రావలసిన ఆజ్ఞలు, అధికారాలుగానీ, కిందినుంచి పైకి వెళ్ళవలసిన సమాచారాలు, అభ్యర్థనలుగానీ ఒక అధికారి నుంచి వేరొక అధికారికి క్రమానుగతంగా వెళ్ళవలసివస్తుంది.

కింద సూచించిన రేఖాపటం ద్వారా క్రమానుగత వ్యవస్థకు సంబంధించిన నిర్మాణము, విధులు వివరించడం జరిగింది.

ఇక్కడ 'A' అనే వ్యక్తి వ్యవస్థలో ప్రధానాధికారి. 'B' అనే వ్యక్తి 'A'కు తక్షణాధీనుడు. 'C' 'B' కి తక్షణాధీనుడు కాగా, 'B' ద్వారా 'A'కు కూడా అధీనుడే. 'D' 'C' కి తక్షణాధీనుడు కాగా, Bకి-Aకు కూడా అధీనుడే. ఇదేవిధంగా 'E' D కి అధీన స్థానంలో ఉంటాడు. అయితే 'D' C, B స్థానాల ద్వారా A కు అధీనుడుగా ఉండటమేగాక కింది శ్రేణులలో B, C లకు కూడా అధీనుడుగానే ఉంటాడు. 'F' E కి తక్షణాధీనుడు. కాని, మధ్యస్థంగా E,D,C,B,A లకు కూడా అధీనుడే. ఇదే పద్ధతి



చిత్రంలోని కుడివైపు శ్రేణులకు కూడా వర్తిస్తుంది. ఒకవేళ రేఖాచిత్రంలో అధోభాగంలో ఉన్న 'F'కు A దగ్గరినుంచి ఏదైనా ఆజ్ఞ అందవలసివస్తే అది అధోముఖంగా B, C, D, E ల ద్వారా పయనిస్తూ, రావాలసి ఉంటుంది. అదే విధంగా ఒకవేళ 'F ఏదైనా సమాచారాన్నిగానీ, అభ్యర్థననుగాని 'A'కు అందజేసుకోవలసివస్తే, అది ఊర్ధ్వముఖంగా E, D, C, B ల ద్వారా పయనిస్తూ 'A'ను చేరుకోవలసి ఉంటుంది. అయితే కింది స్థాయిలో ఉన్న 'F' ఏదైనా ప్రతిపాదనను 'K' కు పంపవలసివస్తే నేరుగా పంపడానికి వీలులేదు. ఆ ప్రతిపాదన E, D, C, B ల ద్వారా A వరకు పయనించి అక్కడినుంచి అధోముఖంగా 'K' వరకు G, H, I, J ల ద్వారా క్రమానుగతంగా వచ్చి చేరవలసి ఉంటుంది. ఇక్కడ 'F. A. K.' అనే 3 స్థానాలు అధికార రేఖలకు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తూ మొత్తం వ్యవస్థను జోడిస్తూ ఉన్నాయి.

పాలనాశాస్త్ర సంబంధమైన సాంకేతిక పదజాలంలో ఈ క్రమానుగతశ్రేణి సిద్ధాంతాన్ని(Hierarchical Principle) అధికారపరంపర (Scalar principle or process) సిద్ధాంతం లేదా ప్రవృత్తి అనికూడా పేర్కొంటారు. "స్కేలార్" అనే మాట "స్కేల్" అనే మాటనుంచి గ్రహించబడింది. దీనికి అనేక మెట్లతో కూడుకొన్న నిచ్చెన (Ladder) అని అర్థము. ఈ అధికార పరంపర (Scalar principle) లేదా క్రమానుగతశ్రేణి సిద్ధాంతము (Hierarchical principle or process) వ్యవస్థలో ఏ విధంగా ఒకదానివెనుక ఒకటి చొప్పున మెట్లవలె ఊర్ధ్వముఖంగానూ అధోముఖంగానూ నిర్మించబడి ఉన్నదో మనము ఇంతవరకు చూస్తూ వచ్చినాము.

క్రమానుగతశ్రేణి సిద్ధాంతంలోని లాభనష్టాలు
(The Merits and the Defects of the Scalar Principle)

"మూనీ" ప్రకారం[8] అధికార పరంపర (Scalar principle) అనేది వ్యవస్థలో కనిపించే విశ్వజనీన సిద్ధాంతము.

దీని విషయంలో స్పష్టమైన ఆక్షేపణలు ఉన్నప్పటికీ వినియామక సంఘాలు (Regulatory Commissions), స్థానికసంస్థం వంటి స్వాధీన ప్రతిష్ఠాపనలు బాహ్యంగా వాటిలో స్కేలర్ నిర్మాణానికి సంబంధించిన జోడింపులు కనిపించక పోయినా, అంతర్గతంగా ఈ పద్ధతిని అమలులో పెట్టుకొన్నాయి. పని విభజన ఫలితంగా వ్యవస్థ విడిపోవడం వల్ల రూపొందిన వివిధాలైన యూనిట్‌లు ఈ సిద్ధాంతం ద్వారానే పరస్పరం సమైక్యం కావడం, లేదా జోడింపబడటం జరిగింది కాబట్టి ఈ అధికార పరంపర సిద్ధాంతానికి (Scalar Principle) విశ్వజనీనత సంప్రాప్తమయింది. ఇది వేరువేరు భాగాలను ఒక చోట చేర్చి కుట్టడానికి ఉపయోగపడే ఒక దారం (Thread). ఎందువల్లనంటే, ఏ వ్యవస్థ కూడా దానిలో ఉండే వివిధాలైన యూనిట్‌లన్నీ సుసంగతమైన మొత్తంగా సమైక్యం చేయబడకపోతే, కార్యసాధకంగా పనులు నిర్వహించడంగానీ, లేదా జట్టుగా కలిసి పనిచేయడం గానీ చేయలేదు. ఈ అధికార పరంపర సిద్ధాంతము (The Scalar Principle) అన్ని వ్యవస్థలలోనూ విశ్వజనీనంగా అవసరమవుతుంది. అందువల్ల దీని ప్రప్రథమ లాభం ఏమిటంటే, ఇది వ్యవస్థా సంబంధమైన సమైక్యతకూ, సుసంగతికీ ఒక సాధనం వంటిది. భవన నిర్మాణానికి సున్నం లేదా సిమెంట్ ఎటువంటిదో వ్యవస్థా నిర్మాణానికి ఇది అటువంటిది.

రెండోది, ఈ అధికార పరంపర ప్రవృత్తి ఊర్ధ్వముఖంగానూ, అథోముఖంగానూ సమాచారం రాకపోకలకు ఒక విధంగా పనికివస్తుంది. దీనిద్వారా వ్యవస్థలో పనిచేసే ప్రతి ఉద్యోగికి తాను ఏ మార్గాన్ని అనుసరించవలెననే విషయంతో పరిచయమవుతుంది.

మూడోది, ఈ అధికార పరంపర సూత్రంవల్ల రూపొందిన "ఉచితమార్గంద్వారా" అనే నిబంధన, సమాచారాలు పథంలోని అన్ని స్థానాలద్వారానే పోవలెగాని, మధ్యస్థమైన ఏ స్థానాన్ని విస్మరించకుండా చూస్తుంది. దీనిద్వారా ప్రతిపాదిత చర్య గురించిగానీ (Action proposed), లేదా గైకొన్న చర్యగురించిగానీ వ్యవస్థలో పనిచేసే ప్రతి ఉద్యోగి క్రమానుగతంగా తెలుసుకొనే అవకాశం ఏర్పడుతుంది.

నాలుగోది, అధికార పరంపర సూత్రం ప్రధాన కార్యనిర్వాహక శాఖకు అథోభాగంలో అనేక అధీనాధికార స్థానాలను ప్రతిష్ఠాపన చేస్తుంది. ఆ స్థానాలు ఆయాస్థాయులలో నిర్ణీతమైన సాధారణ విషయాలలో నిర్ణయాలు గైకొనే కేంద్రాలుగా వ్యవహరిస్తాయి. ఈ విధంగా ఏ వ్యవహారంలోనైనా అధికాంశం కిందిస్థాయులలోనే పరిష్కారం జరుగుతుంది. మిగతా చాలా ప్రధాన విషయాలు మాత్రమే పైస్థాయికి వెళ్ళడం జరుగుతుంది. అందువల్ల ఈ అధికార పరంపర సూత్రం ద్వారా పైస్థాయిలో అంటే, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని స్థాయిలోనూ, తదితర ఉన్నతాధికార స్థాయులలోనూ వ్యవహారాల ఒత్తిడిని వివరాల పరిశీలన ద్వారా జరిగే కాలహరణాన్ని అరికట్టడం జరుగుతుంది.

8. Mooney., Principles of organization. P. 16.

ఈ అధికార పరంపర ప్రవృత్తి వ్యవస్థలోని ప్రతి పదవికి సంబంధించిన సాపేక్ష మైన హోదా, దాని బాధ్యతలను నిర్వచించి సుస్పష్టం చేయడంలో సహాయపడుతుంది.

అధికార పరంపర వ్యవస్థలోని ముఖ్యమైన లోపం ఏమిటంటే, పని నిర్వహణలో అనివార్యంగా జరిగే ఆలస్యం, ప్రతి ప్రతిపాదన లేదా చర్య కార్యరూపం దాల్చడం, లేదా ఆమోదం పొందవలెనంటే క్రమానుగత శ్రేణిలోని సోపానాలన్నీ అధిగమించి పైస్థాయికి వెళ్లి, అదేవిధంగా క్రమానుగత శ్రేణిలో వివిధ స్థానాలను దాటుతూ ఆఖో భాగానికి చేరుకో వలసి ఉంటుంది. పైన చూపించిన రేఖాచిత్రంలో "ఉచితమార్గంద్వారా" అనే నిబంధన ప్రకారం ఒక సమాచారం "F" నుంచి "K" వరకు చేరుకోవడానికి E, D, C, B, A, G, H, I, J, K. ల ద్వారా పయనించవలసి ఉంటుంది. అదేవిధంగా తిరుగు పయనంలో అంటే, 'K' నుంచి 'F' వరకు మొత్తం 20 స్థానాలన్నమాట. దీనివల్ల ఆ సమస్యా పరిష్కారానికి రోజులు, వారాలు, కొన్ని సార్లు నెలం తరబడికూడా ఆలస్యం అయ్యే అవకాశాలు ఉన్నాయి.

ఆచరణలో ఈ క్రమానుగత శ్రేణి సిద్ధాంతాన్ని విస్మరించకుండా కొన్ని సులభ మార్గాలను కనుక్కోవడం జరిగింది. ఆ సౌలభ్యం రెండు మార్గాలలో జరుగుతుంది. ఒకటి హెన్రీ ఫేయల్ (Henri Fayol) చెప్పినట్లుగా క్రమానుగతశ్రేణిలోని లాంఛనప్రాయమైన అధికార రేఖల మధ్య ఒక వంతెన వేయవలె దానిద్వారా ఒక శాఖ, డివిజన్ లేదా సెక్షన్‌లో పనిచేసే అధీనాధికారులు, ఇతర శాఖలలో లేదా సెక్షన్‌లో తమకు ఎదురుగా ఉన్న సంఖ్యలతో నేరుగా సంప్రదించవచ్చు. అంటే, రేఖాచిత్రంలో 'F' నుంచి 'K' వరకు మధ్య చూపిన చుక్కలరేఖ (Dotted line) వలెనన్న మాట. ఇక్కడ 'F' ఒక శాఖ 'K' ఒక శాఖ అనుకొన్నప్పుడు 'F' తనకు ఎదురుగా ఉన్న ఇతర శాఖలో ఉండే 'K' తో నేరుగా సంప్రదించవచ్చు. అయితే, ఇక్కడ 'F' 'K' లు ఇద్దరు పరస్పరం నేరుగా వ్యవహరించే టప్పుడు, వారి తక్షణ ఉన్నతాధికారులైన E, J లు ఈ ఏర్పాటుకు సమ్మతించవలసి ఉంటుంది. లేదా, మరో ప్రత్యామ్నాయమైన ఏర్పాటు అంటే, F, K ల మధ్య జరిగే వ్యవహారాల వివరాలన్నీ ఎప్పటికప్పుడు E, J లకు తెలియజేయవలసి ఉంటుంది. దీని వల్ల F, K లు ఏ విషయాన్ని చర్చించి నిర్ణయాలు తీసుకొంటారో అవి, వెంటవెంట వారి తక్షణ ఉన్నతాధికారులకు తెలుస్తూ ఉంటాయి కాబట్టి, 'F' 'K' ల మధ్య జరిగే చర్చలు, సలహాలు త్వరితంగా జరగడమేగాక, అధికార పరంపర సిద్ధాంతానికి (Scalar principel) కూడా అవరోధం కలుగకుండా ఉంటుంది.

ఈ విధమైన ఏర్పాటు సర్వేసర్వత్రా వ్యవస్థలోని అన్ని స్థాయిలలో కూడా వాడుకలోకి తేవచ్చు. అయితే అప్పుడు వ్యవస్థలోని ఉన్నత స్థానంలో ఉన్న 'A' తన తక్షణాధీనాధికారులను ఈ విధమైన ఏర్పాటు ద్వారా ఒక స్థానానికి మరొక స్థానానికి మధ్య వంతెన నిర్మించడంకోసం ప్రోత్సహించవలసి ఉంటుంది. ఆ విధంగా ఒకవైపు 'B' వేరొక వైపు 'G' ఇద్దరు కూడా తమ తక్షణాధీనాధికారులకు ఈ పద్ధతిని అమలు పరిచి, తమతమ స్థానాలలో అంటే, పైనుంచి కిందిస్థాయి వరకు ఈ పద్ధతిని అమలు పరిచేటట్లు చూడవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా నిలువుగా నడిచే అధికార రేఖలకు (Vertical lines

of authority) అదనంగా అడ్డంగా నడిచే అధికార రేఖల (Horizontal lines of authority) పద్ధతి, లేదా వ్యవస్థలోని సమతుల్యమైన అన్నిస్థానాల మధ్య సంబంధాలు అదనంగా ఏర్పడతాయి. దాని ద్వారా వ్యవహారాలు తొందరగా జరిగి పరిష్కారమయ్యే అవకాశాలు ఏర్పడతాయి. తరచుగా ఇటువంటి ఏర్పాటు దూరదృష్టిగల ప్రతిభావంతులైన ఉన్నతాధికారుల ద్వారా చేయబడుతుంది. అయితే అధోభాగంలో పనిచేసే అధికారులమధ్య అంటే, ఒక శాఖలోని అధికారులు, వారి సమాన స్థాయిలో ఉన్న ఇతర శాఖలలో పనిచేసే అధికారులు పరస్పరం సమ్మతించి, వారివారి తత్క్షణ ఉన్నతాధికారుల విశ్వాసాన్ని చూరగొని వారికి ఎప్పటి విషయాలప్పుడు తెలియజేస్తూ వచ్చినంతకాలం ఈ పద్ధతి సాఫీగా నడిచిపో తుంది. ఈ రెండు పరిస్థితులలో ఏది లోపించినా సాధారణమైన క్రమానుగతశ్రేణి ప్రక్రియ పూర్తిగా పునఃప్రతిష్ఠాపన జరగవలసి ఉంటుంది.

నిలువుగా నడిచే అధికారరేఖలో కూడా (Vertical line of authority) ఒకటి లేదా రెండు మధ్యస్థమైన స్థానాలను వదిలికూడా అధికారుల మధ్య నేరుగా సంబంధా లను ప్రతిష్ఠాపన చేయవచ్చు. వేరువేరు శాఖలుకూడా పరస్పరం అనేక స్థానాలను వదిలి వేయవచ్చు. కాని, వారు తమతమ తత్క్షణ ఉన్నతాధికారులకు ఆయావిషయాలను వెంటనే తెలియజేయడంలో శ్రద్ధ వహించవలసి ఉంటుంది. అంటే 'A', 'B' ని విస్మరించి నేరుగా 'C' తో వ్యవహరించవచ్చు. కాని, 'A' లేదా 'C' ఇద్దరిలో ఒకరు 'B' కి ఆ వ్యవహార విషయాలు తెలియజేయవలసి ఉంటుంది. కాగా, 'C' 'B' పట్ల విశ్వాసపాత్రుడై ఉండవలె. ''బ్రిటిష్ పరిపాలన''లోని ఒక సంఘటన ఈ విషయాన్ని చక్కగా వివరిస్తుంది.[9]

1920-30 మధ్యలో సర్ విలియమ్ జాన్సన్ హిక్స్ (Sir William Johnson Hicks) హోం సెక్రటరీగా ఉండేవాడు. అతనికి తన శాశ్వత అండర్ సెక్రటరీ (Under secretary) మిస్టర్ జాన్ అండర్సన్ (Mr. John Anderson) ను విస్మ రించి, పోలీస్ వ్యవహారాలు నిర్వహించే అసిస్టెంట్ సెక్రటరీ అయిన మిస్టర్ ఏ.ఎల్. డిక్సన్ (Mr. A. L. Dixon) తో నేరుగా వ్యవహరించే అలవాటు. అయినా, ''మిస్టర్ డిక్సన్'' మంత్రితో జరిగిన ప్రతి సమావేశం తరవాత ఆ విషయాలను వెంటనే తన తత్క్షణ ఉన్న తాధికారి అయిన మిస్టర్ అండర్సన్ (Mr. Underson) అండర్ సెక్రటరీకి తెలియ జేస్తూ ఉండేవాడు. ఈ విధంగా డిక్సన్ తనకు అన్ని విషయాలు వెంటవెంటనే తెలియజేస్తూ ఉన్నంతకాలం అండర్సన్ ఏమీ అనలేదు. డిక్సన్ అతనికి తెలియజేయకుండా ఏవిషయాన్నీ దాచలేదు. ఈ విధంగా ఈ ఆచారం అధికార పరంపర సిద్ధాంతానికి వ్యతిరేకమే అయి నప్పటికీ, వ్యవహారంలో ఇబ్బందులేవీ కలుగజేయలేదు. అందుచేత, ఉన్నతాధికారుల మధ్య, అధీనాధికారులమధ్య అన్ని స్థాయులలోనూ నమ్మకం, విధేయత సంపూర్ణంగా ఉండే వ్యవస్థలోని అధికార పరంపర లేదా క్రమానుగత శ్రేణిలోని 'ఆలస్యం' (Delay) అనే లోపాన్ని పూర్తిగా తొలగించలేకపోయినా చాలా వరకు తగ్గించవచ్చు. రెండో ప్రపంచ యుద్ధకాలంలో కింది స్థాయిలో అంతకు ముందే జరిగిన ఒప్పందాలను ఖాయపరచి రికార్డ్ (Record) చేయటంలో, క్రమానుగత శ్రేణికి సంబంధించిన కఠినమైన పద్ధతి ననుసరించక స్నేహపూర్వకంగానూ, వేగంగానూ ఈ ఉచితమార్గం లేదా అధికారపథం అనే సిద్ధాంతాన్ని

9. Quoted by A. Lepawsky., Administration. P. 330.

ఏ విధంగా వినియోగించడం జరిగిందో ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick) చూపించినాడు. ప్రతి వ్యవస్థకు తన అధికార పరంపర ఉండవలె ప్రతి ఇంటికి ఒక జలమార్గం ఉండవలె. కాని, దానిని తరచుగా వాడటం అనవసరమైనట్లే, ఈ అధికార పదాన్ని కూడా తరచుగా అంటే, పూర్తి సమాచారాల సాధనంగా వాడటం అనవసరము. అది సమయాన్ని జలమార్గంలో ప్రవహింపజేయడం వంటిదవుతుంది.[10]

నియంత్రణావధి
(Span of Control)

అధికార పరంపర వ్యవస్థ ఒకదానిపైన మరొకటి చొప్పున అనేక సోపానాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. అయితే, వ్యవస్థలో ఇటువంటి సోపానాలు ఒకదానివెంట మరొకటి ఎన్ని ఉండవలెనని ప్రశ్న. దీనికి సమాధానం క్రిందిస్థాయిలో ఉండే ఉద్యోగులమీద ప్రతి ఉన్నతాధికారి కార్య సాధనంగా పర్యవేక్షించగలిగే మేరకు ఉండవలసిన అధీనాధికారుల సంఖ్యమీద ఆధారపడి ఉంటుంది.

ఉదాహరణకు మధ్యప్రదేశ్ రాష్ట్రంలో పోలీస్ జవాన్‌ల సంఖ్య 20,000 ఉన్న దనుకొందాము. ఒక ఉన్నతాధికారి అయిదుగురు అధీనాధికారుల మీద కార్య సాధకంగా పర్యవేక్షణ చేయగలుగుతాడు. అయితే ఈ విషయంలో అవసరమయ్యే సోపానాలు, లేదా స్థానాల సంఖ్య 7 అవుతుంది.

అవి క్రింది విధంగా ఉంటాయి.

1 ఇనస్పెక్టర్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్.
6 డిప్యూటీ ఇనస్పెక్టర్స్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్.
32 సూపరింటెండెట్స్ ఆఫ్ పోలీస్.
160 డిప్యూటీ సూపరింటెండెంట్స్ ఆఫ్ పోలీస్.
800 ఇనస్పెక్టర్స్ ఆఫ్ పోలీస్.
4000 సబ్ ఇన్‌స్పెక్టర్స్ ఆఫ్ పోలీస్.
20,000 కానిస్టేబుల్స్ (ఒక్కొక్క సబ్ ఇనస్పెక్టర్ ఆధీనంలో ఉన్న ఒక్కొక్క పోలీస్ స్టేషన్‌కు 5 చొప్పున జట్లుగా మొత్తం 4000 పోలీస్ స్టేషన్లమీద విభజింపబడతారు.)

ఇక్కడ 20,000 పోలీస్ కానిస్టేబిల్స్‌ను 5 తో విభాగం చేస్తే 4000 సబ్ ఇనస్పెక్టర్ల సంఖ్యవస్తుంది. అది రెండోస్థాయి. తరవాత మళ్ళీ 5 తో విభాగంచేస్తే రెండో స్థాయివారికి పర్యవేక్షించడానికి కావలసిన 800 మంది ఇనస్పెక్టర్ల సంఖ్య వస్తుంది. ఇది మూడోస్థాయి. వీరిమీద మళ్ళీ పర్యవేక్షణకోసం 160 మంది పర్యవేక్షణాధికారులు అంటే, డిప్యూటీ సూపరింటెండెంట్‌లు ఉంటారు. వీరు ఇదే పద్ధతిలో 32 మంది సూపరింటెండెంట్‌ల అధీనాధికారులై ఉంటారు. ఈ సూపరింటెండెంట్‌లు తమకు-తత్క్షణాధికారులుగా వ్యవహరించే 6 గురు. డిప్యూటీ ఇనస్పెక్టర్స్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్ అధీనంతో ఉంటారు. ఈ 6 గురు డిప్యూటీ ఇనస్పెక్టర్స్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్ అధికారులు ఒక ఇనస్పెక్టర్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్ అధీనంలో ఉంటారు. ఈ విధంగా ఈ ఇనస్పెక్టర్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్ తక్షణ

10. Urwick., Elements of Administration, P. 47.

అధీనాధికారుల సంఖ్య ప్రామాణికానికి కొంచెం ఎక్కువ అంటే ఐదుకు బదులు ఆరు అన్నమాట.

ఒకవేళ పోలీస్ కానిస్టేబిల్స్‌ల సంఖ్య 30,000 కు పెరిగిందనుకొంటె, అయినా కార్యసాధకంగా ఒక ఉన్నతాధికారి 5 గురి మీదనే పర్యవేక్షణ జరుపుతాడు కాబట్టి అప్పుడు అవసరమయ్యే సోపానాలు లేదా స్థానాల (Steps) సంఖ్య 8 కి పెరుగుతుంది. అది కింది విధంగా ఉంటుంది.

1 ఇనస్పెక్టర్ జనరల్ ఆఫ్ పోలీస్
2 డిప్యూటీ ఇనస్పెక్టర్ జనరల్.
10 అసిస్టెంట్ ఇనస్పెక్టర్ జనరల్.
48 ఎస్. పి. లు
240 డి. ఎస్ పి. లు
1200 ఇనస్పెక్టర్‌లు.
6000 సబ్ ఇనస్పెక్టర్‌లు.
30,000 కానిస్టేబిల్స్.

ఇక్కడ గమనించవలసిన విషయం ఏమిటంటే, ఈ ఉదాహరణలో మొత్తం మీద పర్యవేక్షణ జరపవలసిన ఉద్యోగుల సంఖ్య పెరిగిపోయింది. కార్యసాధకంగా ఒక ఉన్నతాధికారి పర్యవేక్షించడానికి నిర్ణయించిన ఉద్యోగుల సంఖ్య మాత్రం గత ఉదాహరణలో చూపినట్లే ఐదుకు మారకుండా ఉన్నది. ఆ కారణంచేత గత ఉదాహరణలో లేని అసిస్టెంట్ ఇనస్పెక్టర్ జనరల్ అనే కొత్త స్థానాన్ని ఇందులో ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది. దీనిలోకూడా ఒకవేళ ప్రతి ఉన్నతాధికారి కార్యసాధకంగా పర్యవేక్షించడానికి నిర్ణయించిన ఉద్యోగుల సంఖ్య 5 కు బదులు 6 అయినట్లయితే, మళ్ళీ మునుపటివలెనే స్థానాల సంఖ్య 8 కి బదులు 7 కావడం గమనించవచ్చు.

నియంత్రణావధి (The Span of Control)

ఇప్పుడు ఒక పర్యవేక్షణాధికారి ఎంతమంది ఉద్యోగుల పనిని కార్యసాధకంగా పర్యవేక్షించగలడు? అనేది ప్రశ్న. ఇది ''నియంత్రణావధి'' లోని సమస్య. ''నియంత్రణావధి'' అంటే, ఒక ఉన్నతాధికారిచే కార్యసాధకంగా పర్యవేక్షింపబడగల అధీనాధికారుల సంఖ్య అని అర్థము.

ప్రతి వ్యక్తికీ లేదా అధికారికిగల నియంత్రణావధికి కూడా ఒక పరిమితి ఉన్నది అనే విషయం అందరూ ఆమోదించిందే. ఈ నియంత్రణావధి అనేది ''ఏకాగ్రతావధి'' (Span of attention) అనే మానసిక సంబంధమైన సమస్య. మనలో ఎవరుకూడా ఏక కాలంలో కొన్ని పనులకంటె ఎక్కువవాటిమీద ఏకాగ్రత చూపలేరు. ఈ విధంగా ఏకకాలంలో ఎవరు ఎన్ని పనులమీద ఏకాగ్రత చూపగలరో, అది వారి ''ఏకాగ్రతావధి'' అని చెబుతారు. అయితే ''నియంత్రణావధి'' ''ఏకాగ్రతావధి'' రెండూ ఒకటే. దీనినే అధీనులమీద పర్యవేక్షణ-నియంత్రణ జరపడానికి అనువర్తించినారు.

ఈ నియంత్రణావధికిగల సరిఅయిన హద్దులను గురించి చెప్పడంలో పాలనాశాస్త్ర రచయితలమధ్య ఏకాభిప్రాయం లేదు. "సర్ హామిల్టన్" (Sir Hamilton) తన మిలిటరీ అనుభవాన్ని పురస్కరించుకొని ఈ హద్దు 3 లేదా 4 మాత్రమేనని సూచించినాడు. ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick) ప్రకారం పై స్థాయిలో ఏ పర్యవేక్షకుడైనా నేరుగా 5 లేదా 6 మంది అధీనులకన్న ఎక్కువ పర్యవేక్షించలేడు. కాని కిందిస్థాయిలో సాధారణ స్వభావంగల దైనిక పనులయితే నియంత్రణావధి 8 నుంచి 12 వరకు ఉంటుంది.[11] లార్డ్ హాల్డేన్ (Lord Haldane) గ్రహం వాలెస్ (Graham Wallace)ల అభిప్రాయం ప్రకారం ఒక ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు పెద్దగా భారంలేకుండా 10 నుంచి 12 మంది అధీనులపై పర్యవేక్షణ జరుప గలుగుతాడు. అనేక దేశాలలో అమలులో ఉన్న పరిస్థితులను పరిశీలించిన తరవాత "వాలెస్" (Wallace) ఏమన్నాడంటే, 1937 వ సంవత్సరంలో జపాన్ దేశంలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తన అధీనంలో 13 శాఖలను ఉంచుకొన్నాడు. కెనడాలోనూ, జర్మనీలోనూ, ఇటలీలోనూ 14, ఫ్రాన్సులో 17. రష్యాలో 19 లేదా 20, ఇంగ్లాండ్‌లో 25, అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో 60 వరకు శాఖలను ప్రధాన కార్య నిర్వాహకులు తమ అధీనంలో ఉంచుకొన్నారు. విభిన్నమైన సంఖ్యలమీద పర్యవేక్షణ జరిపినప్పటికీ పరిపాలనలో ఎక్కడా అవరోధం కలుగలేదు.[12]

పాలనా సంబంధమైన సిద్ధాంతంగానీ, ఆచరణగానీ, నియంత్రణావధికి సరి అయిన సంఖ్యను నిర్ణయించలేకపోయినారు. అయినప్పటికీ ఈ సమస్యను గురించి సాధారణంగా ఆమోదించిన కొన్ని అంశాలను కింద ఉదాహరించడం జరిగింది.

మొదట, పర్యవేక్షణకు సంబంధించిన ప్రతి స్థాయిలోనూ నియంత్రణావధి ఉంటుందని అందరూ ఆమోదించిన విషయమే. ఆ నియంత్రణావధి విచ్ఛిన్నం అయ్యే ప్రమాదం లేకుండా పెరగడానికి వీలులేదు. ఈ విషయంలో ఎల్. ఉర్విక్ (L. Urwick), వి. ఏ. గారిక్యూనాస్ (V. A. Garicunas) చెప్పిందేమిటంటే, ఒకవేళ ఒక ఉన్నతాధి కారి తాను నియంత్రించగలిగిన 5 గురు అధీనులకు ఆరోవ్యక్తిని కలిపితే, అతని ద్వారా లభించే అదనపు సహాయసంపత్తి కేవలం 23% మాత్రమే. కాని పర్యవేక్షణభారం మాత్రం 100% కు అధికమే అవుతుంది.[13] దీనికి కారణమేమిటంటే పర్యవేక్షణ చేయవలసింది వ్యక్తిగతంగా అధీనులను కాదు. అసంఖ్యాకములైన వారి క్రమవ్యత్యాసాలను వారి పరస్పర సంబంధ సంయోగాలను పర్యవేక్షించవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా చివరకు జరిగే దేమిటంటే ఒకవైపు వ్యక్తిగతంగా అధీనులసంఖ్య అంకశ్రేణి పురోగతి ప్రకారం పెరుగుతూ ఉంటే, తత్కారణంగా పెరిగే వారి సంబంధాల జాలక్రియ (Net work) "గుణశ్రేణి" (Geometrical progression) లో ఉంటుంది. ఇది గణితశాస్త్ర పద్ధతిలో ప్రదర్శించ వచ్చు.[14] అందువల్ల నియంత్రణావధి సార్వత్రికంగా ఉంటుంది. నిర్భయంగా ఉల్లంఘించ డానికి వీలులేదు. రెండోది, నియంత్రణావధి, మూర్తిమత్వము, కాలము, స్థలము అనే నాలుగు అంశాలలో భేదిస్తుందని గుర్తించడం జరిగింది.

---

11. Urwick., Elements of Administration, P.P. 53-55.
12. Wallace., Federal Department, P.P. 40-41.
13. Urwick., Elements of Administration, P. 53-55.
14. See the note at the end of the chapter.

విధి అంటే, పర్యవేక్షించవలసిన పనిరకం. మూర్తిమత్వము అంటే పర్యవేక్షకుని శక్తి-తత్సంబంధ అధీనులశక్తి.

కాలము అంటే, ఆ వ్యవస్థకు సంబంధించిన వయఃపరిమితి.

స్థలము అంటే, పర్యవేక్షణ జరపవలసిన పని జరిగే చోటు.

విజాతీయ స్వభావంగల విధులు నిర్వహించే వారిమీద కంటే, సజాతీయమైన విధులు నిర్వహించే ఎక్కువ మంది అధీనులను ఒకే పర్యవేక్షకుడు పర్యవేక్షణ చేయడం సులభమవుతుంది. అంటే, కొంతమంది ఇంజనీర్లు, కొంతమంది డాక్టర్‌లు, మరి కొంతమంది విద్యాశాఖకు సంబంధించిన విధులు నిర్వహించే ఉద్యోగులను విజాతీయ విధి నిర్వాహకులని చెప్పవచ్చు. ఇటువంటి వారిలో ఎక్కువ మంది మీద పర్యవేక్షణ చేయడం ఒక పర్యవేక్షకునికి కష్టమవుతుంది. సజాతీయ విధి నిర్వాహకులైనప్పుడు అంటే, ఒక ఇంజనీర్ కొంత మంది ఇంజనీర్లను పర్యవేక్షించవలసి వచ్చినప్పుడు, అతడు ఎక్కువ మందిమీద పర్యవేక్షణ జరపగలుగుతాడు. ఒక మానసిక ప్రవృత్తి నుంచి, ఇంకొక మానసిక ప్రవృత్తికి అవసరంగా మార్పు చెందవలసిన కాలం కూడా నియంత్రణావధిని తగ్గిస్తుంది. ఇంతేకాక బాధ్యతతో కూడుకొన్న కష్టమైన పనుల కంటె, తేలికైన వాడుక పనులను ఎక్కువ సంఖ్యలో పర్యవేక్షించవచ్చు. కాగా, పర్యవేక్షకుని మూర్తిమత్వమూ, పర్యవేక్షింపబడే వారి మూర్తిమత్వాలు, వారి శక్తి, ఇవన్నీ కూడా నియంత్రణావధిని ప్రభావితం చేస్తాయి. పర్యవేక్షకుడు శక్తిమంతుడు, తెలివిగలవాడు అయినప్పుడు తనకంటే తక్కువ సామర్థ్యంగల సహచరునికంటె, ఎక్కువ మందిమీద పర్యవేక్షణ చేయగలుగుతాడు. అశక్తులైన అధీనుల పని చాలా తప్పులతో కూడుకొని ఉంటుంది. కాబట్టి, శ్రద్ధగా పర్యవేక్షించ వలసిన అవసరం ఏర్పడుతుంది, ఆ కారణంవల్ల కూడా పర్యవేక్షకుని నియంత్రణావధి తగ్గుతుంది. ''సమయము'' అనే అంశాన్ని గురించి ఆలోచించినప్పుడు కొత్త వ్యవస్థలోకన్నా కొంత కాలంనుంచి పని చేస్తున్న వ్యవస్థలో పర్యవేక్షణ వేగంగాను ఉండవచ్చు. కొత్త వ్యవస్థలో పూర్వానుభవాలు కొద్దిగా ఉండి, అనేక కొత్త సమస్యల విషయంలో ఉన్నతాధికారులతో సంప్రదింపులు అవసరం కావచ్చు. ఇంతేకాక నియంత్రణ చేయవలసిన అధీనులందరూ దూరంగానూ, వేరువేరు చోట్లలోనూ ఉన్నప్పుడుకన్నా ఒకే చోట అంటే, పర్యవేక్షకుడు ఉన్నచోట ఉన్నప్పుడు. పర్యవేక్షణ తేలికగానూ, వేగంగానూ జరుగుతుంది. ఇది ''స్థలము'' (Space) అనే అంశానికి సంబంధించిన విషయము. ఈ విధంగా నియంత్రణావధి విధి, మూర్తిమత్వము, కాలము, స్థలము అనే నాలుగు అంశాలలో మారుతూ ఉంటుంది.

దత్తత
(Delegation)

అధికార పరంపర సిద్ధాంతాన్నే సమైక్యతా సిద్ధాంతం అంటారు. ఇది వ్యవస్థలోని వివిధ స్థాయులను, యూనిట్‌లను అధికార పరంపరతో అవిచ్ఛిన్నంగా బంధించి ఉంచుతుంది. ఈ అధికార పరంపర సిద్ధాంతంలోని సారాంశమే ''అధికార దత్తత.'' చట్టబద్ధంగా అధికార పరంపర వ్యవస్థలో అధికారమంతా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి చెందుతుంది. అధీనాధి

కారులు సాధారణంగా తమ అధికారాన్ని చట్టరీత్యా నేరుగా పొందుతారు. ఆచరణలో ప్రతి ఉద్యోగికి తన పనులను నిర్వర్తించడం కోసం తగినంత అధికారం ఇవ్వవలసి ఉంటుంది. అందువల్ల ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని సమస్య ఏమిటంటే, అధికారమంతా తానే ఉంచుకోకుండా, అవసరమైనంత మేరకు అధికారం తన అధీనులకు కూడా లభించేటట్లు చేయడం. అతడు రొట్టె తినవలె, రొట్టె అట్లే ఉండవలె. ఇది ఎట్లా జరుగుతుంది? అది దత్తత అనే పద్ధతి వల్ల పరిష్కారం అవుతుంది. ''మూనీ'' (Mooney) అభిప్రాయం ప్రకారం దత్తత అంటే, పై అధికారి, కింద అధికారికి నిర్దిష్టమైన అధికారాన్ని ఇవ్వడమన్నమాట.[15] ఇది, తన పర్యవేక్షణ, నియంత్రణాధికారులకు లోబడి ఉండేటట్లు ఒక వ్యక్తి తన ఏజెంట్‌కు గానీ, లేదా అధీనునికిగానీ చేసే అధికార సంక్రమణము. న్యాయబద్ధంగా (Dejure) దత్తం చేయబడిన అధికారం ఎప్పటికీ ప్రధానాధికారిదే అయి ఉంటుంది. దానిని వాస్తవంగా (Defacto) చెలాయించే అనుమతి అధీనులకు లేదా ఏజెంట్లకు ఇవ్వడం జరుగుతుంది.

ఈ అధికార దత్తత సిద్ధాంతంవల్ల ఒక లాభముంది. అదేమిటంటే, పై అధికారి పని విభజనను అమలు పరిచి తన అంతిమ పునర్విమర్శనాధికారాన్నీ, పర్యవేక్షణ, నియంత్రణాధికారాలను కోల్పోకుండా, అధికారాలను, విధులను తన సహాయకులకు బదిలీ చేయడానికి ఇది అవకాశం కల్పిస్తుంది. ఇది పై అధికారికి తన అధీనులు చెలాయించే అధికారానికి బాధ్యత వహించే అవకాశం కల్పిస్తుంది. దత్తత ద్వివిధమైన బాధ్యతలతో కూడుకొని ఉంటుంది. అవి : (a) తమ పనులు నిర్వర్తించే బాధ్యత అధీనులది. (b) ఆ పనులను నిర్వర్తింపజేసే బాధ్యత అధికారులది. ఈ సంబంధం వ్యవస్థలో పైనుంచి కింది స్థాయి వరకు కొనసాగుతూనే ఉంటుంది.

కొంతమంది రచయితల అభిప్రాయం ప్రకారం దత్తత అనేది కేవల మిథ్య(Myth) లేదా, పరిపాలనాసిద్ధాంతంలోని ఒక కల్పన. ఎం .పి. ఫాలెట్ (Miss. M.P. Follet) వాదన ప్రకారం పూర్తి అధికారం ప్రధానాధికారికి, లేదా ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి చెందుతుంది. కాని ఆ అధికారంలోని కొంత భాగాన్ని దత్తం చేయడం ఉపయోగకరము. వాస్తవిక విశ్లేషణవల్ల గోచరించేదేమిటంటే, ఉద్యోగానికి చెందిన అధికారం ఉద్యోగంతో బాటే ఉంటుంది. అతని ఉన్నతాధికారికి నచ్చినా, నచ్చకపోయినా ఆ ఉద్యోగం ఎవరు చేస్తారో, ఆ అధికారము అతనికే చెందవలె.[16] ఇది నిజమే కాని, దత్తత అనేది ప్రధానాధికారి ఇష్టం (Option) మీద ఆధారపడి ఉన్న ఏదో ఒక వస్తువు కాదని దీనివల్ల తేటపడుతూ ఉంది. ఆచరణకు సంబంధించిన అత్యవసర పరిస్థితులే అతనిని ''దత్తత'' కోసం ఒత్తిడి చేస్తాయి. ఈ విషయాన్ని కాదనకుండా ఒకడు తనకు సొంత హక్కుగా ఉన్న అధికారాన్ని చట్ట బద్ధంగా బదిలీ చేయడానికి, 'పర్యవేక్షణకు లోబడి ఉండే 'దత్తత'కు', మధ్య భేదం ఉందని మాత్రము చెప్పవచ్చు.

దత్తత అవసరము (The Need for Delegation)

ఈ దత్తత అనేది ఆచరణలో రెండు కారణాలవల్ల జరుగుతుంది. (1) ప్రధానాధికారి, చట్టబద్ధంగా తనకున్న అధికారాన్నంతా వాస్తవంగా చెలాయించలేడు. అనేకమైన వివరాలతో

15. Mooney., Principles of Organization. P. 17.
16. M. P. Follet., Dynamic Administration.

అతడు పూర్తిగా నిమగ్నుడైపోతాడు. (2) అధికారాన్ని దత్తం చేయని పక్షంలో, అధీనాధికారులు తమ పనులను నిర్వర్తించలేరు. బాధ్యతకోసంగానీ, పనులు చేయడానికిగానీ, అధికారం అవసరమవుతుంది. లేదా చేసే అధికారం ఉండవలసి ఉంటుంది.

బైబిల్ గ్రంథంలో మోసెస్ (Moses), అతని మామ జెత్రూ (Jethro) కు సంబంధించిన ఒక కథ ఈ అధికార దత్తతను చక్కగా వివరించింది. మోసెస్ తన రాచరికపు విధుల భారాన్ని మోయలేక బాధపడుతుండేవాడు. అతని మామ అయిన 'జెత్రూ' (Jethro) కొంతమంది అధీనులను నియమించుకొని, కొంతపనిని వారికి దత్తం చేయవలసిందిగా అతనికి సలహా ఇచ్చినాడు. ఆ సలహా ప్రకారం మోసెస్ (Moses) ఇజ్రాయిల్స్ (Isreals) నుంచి యోగ్యులైనవారిని ఎన్నిక చేసుకొన్నాడు. వారందరినీ ప్రజలమీద అధికారులుగా నియమించినాడు. వారిలో, ప్రజలను వేల సంఖ్యలో పాలించే వారు కొందరు, వందల సంఖ్యలో పాలించేవారు కొందరు, ఏభైల సంఖ్యలో పాలించేవారు కొందరు, పదుల సంఖ్యలో పాలించేవారు మరికొందరు. ఆ విధంగా ఆ పాలకులు ప్రజలను అన్ని కాలాలలోనూ న్యాయంగా పాలిస్తూ ఉండేవారు. కఠినమైన వ్యాఖ్యాలేమైనా వస్తే మోసెస్ దగ్గరకు తెచ్చేవారు. సాధారణమైన చిన్న వ్యాజ్యాలన్నీ వారే తీర్మానించడం జరిగేది.[17]

అధికారాన్ని దత్తం చేయకపోవడంవల్ల పెరిగిపోయిన పనుల భారాన్ని వివరించే తన అనుభవాన్ని "సర్ హామిల్టన్" (Sir Ian Hamilton) తాను రచించిన "ది సోల్ అండ్ బాడీ ఆఫ్ ఏన్ ఆర్మీ"(The soul and Body of an Army) అనే గ్రంథంలో ఈ విధంగా పొందుపరచినాడు. 1816 వ సంవత్సరంలో సర్ హామిల్టన్ డెప్యూటీక్వార్టర్ మాస్టర్ జనరల్‌గా సిమ్లాలో ఉండేవాడు. అతని అధికారి అతిగా పనిచేసేవాడు. పనిని దత్తం చేయడానికి ఇష్టపడేవాడుకాదు. అయితే అతడు రిటైర్ (Retire) అయి వెళ్ళిపోయిన తరవాత హామిల్టన్ (Q. M. G.) క్వార్టర్ మాస్టర్ జనరల్ పదవికి వచ్చినాడు. వెంటనే తాను అంతకు ముందు పనిచేసిన డెప్యూటీ పదవిని రద్దు చేసినాడు. అంతకు ముందు ఆ క్వార్టర్ జనరల్ పదవిని తానూ, తన అధికారి కలిసి నిర్వహిస్తూ ఉండేవారు. ఇప్పుడు డెప్యూటీ పదవి రద్దు కావడంవల్ల తాను ఒక్కడే అంతపనిని నిర్వహించవలసి వచ్చినందుకు భయపడినాడు. కాని, చివరకు పూర్వం తాను డెప్యూటీ పదవిలో ఉన్నప్పుడు తన పనిని పూర్తి చేయడానికి 12 గంటల కాలం పట్టేది. ఇప్పుడు ఒక్కడే ఇద్దరి పనిని 6 గంటల కాలంలో పూర్తి చేయగలగటం గమనించినాడు. దీని వివరణ ఏమిటంటే, ఇంతకు ముందు డెప్యూటీగా తాను వ్రాసే నోట్స్ తన అధికారికి తృప్తి నిచ్చేవిగా ఉండేటట్లు అనేక వివరాలతో వ్రాయవలసి వచ్చేది. ఆ వివరాల ఆధారంగా అభిప్రాయభేదాలున్న విషయాలను గురించి తన అధికారి వ్రాయడం, తాను మళ్ళీ వివరించడంవంటి అనేక విషయాలలో జరిగే కాలహరణం ఇప్పుడు తొలగిపోయి. ఆ సమయమంతా వృధాకాకుండ మిగిలిపోవడం జరిగిందన్నమాట. అధీనులను విశ్వసించక పనులు దత్తం చేయకపోవడంవల్ల, ఒకసారి అధీనుల ద్వారా, ఆ తరవాత అధికారి ద్వారా చేసిన పనినే రెండుసార్లు చేయవలసి వస్తుంది.

17. Quoted Urwick., Elements of Administration. P. 51.

సర్ హామిల్టన్ ఈ కథలోని నీతిని గురించి చెప్పిందేమిటంటే "పెద్దవాళ్లు ఒకవేళ పూర్తిగా వివరాలలో మునిగిపోతే, అది ఎప్పుడూ వారి స్వాపరాధమే."

అధికార దత్తత అవసరము, ప్రయోజనకరం అయినప్పటికీ కొంత మంది ఉద్యోగులకు అధికారం దత్తం చేయడం ఇష్టం ఉండదు. సాధారణంగా అటువంటి ఉద్యోగులు దక్షతగలవారూ, కష్టపడి పనిచేసే స్వభావం గలవారే అయి ఉంటారు. కాని, ఈ యోగ్యతలే వారిని దత్తం చేయడానికి ఇష్టపడనీయవు. నావలె చక్కగా పనిచేయగలవారు ఎవరూ లేరనే అహంభావం వారిలో పెరిగిపోతుంది. దత్తం చేయడానికి ఇష్టపడక పోవడమనేది అధికార వ్యామోహం వల్లకూడా బయలుదేరుతుంది. దీనిలో ఇంకో వైపరీత్యం ఏమిటంటే, కొంతమంది అధికారులు బాధ్యతలను స్వీకరించడం ఇష్టంలేక, అధికారాన్ని తమ అధీనులకు దత్తం చేస్తారు. తాను నామమాత్రం ప్రధానాధికారిగా ఉంటాడు. ఈ రకానికి చెందిన ఇద్దరినీ అసమర్థులైన వ్యవస్థాపకులుగానే పరిగణిస్తారు. దక్షతగల నిజమైన వ్యవస్థాపకుడు మధ్యేమార్గాన్నే అవలంబిస్తాడు. అతడు అధికారాన్ని దత్తం చేయడానికి అనిష్టతనుగానీ, ఉత్సాహాన్నిగానీ ప్రదర్శించడు. కాని, అవసరమైన విధంగా చేయటానికి సర్వదా సిద్ధంగా ఉంటాడు.

దత్తత స్వరూపాలు - పరిణామాలు
(Forms and Measures of Delegation)

దత్తం అయిన అధికార పరిమితి దృష్ట్యా, అది పూర్తి అధికార దత్తత కావచ్చు, లేదా ఒక భాగమైనా కావచ్చు. పూర్తి అధికార దత్తత అన్నప్పుడు, ప్రధానాధికారికి సంక్రమించిఉన్న పూర్తి అధికారాలను ఏజెంట్‌కు బదిలీ చేయడం లేదా సంక్రమించేటట్లు చేయడం అవుతుంది. దీనికి సరిపోయే ఒక ఉదాహరణ మనకు విదేశ వ్యవహారాల శాఖలో లభిస్తుంది. రాయబారి వర్గానికు చెందిన ప్రతినిధులను విదేశాలలో జరిగే సమావేశాలకు, విదేశీయ ప్రభుత్వాలతో సంప్రదింపులు చేయడానికి పూర్తి అధికారాలిచ్చి పంపించడం జరుగుతుంది. అటువంటి అధికార దత్తతను "ఆల్టర్ ఎగో" (Alter ego) అంటారు. సాధారణంగా అధికార దత్తత అసంపూర్ణంగానే ఉంటుంది. కొన్ని కొన్ని ప్రధాన విషయాలలో ఉద్యోగి తనకు అధికారాన్ని దత్తం చేసిన వారితో అనుమతి పొందిన తరవాతనే నిర్ణయాలు తీసుకోవలసి వస్తుంది.

కొన్ని సందర్భాలలో అధికారం కొన్ని షరతులమీద, లేదా బేషరతుగా ఇవ్వడం జరుగుతుంది. షరతులమీద ఇచ్చిన అధికార విషయంలో ఉన్నతాధికారి తన అధీనంలోని ఉద్యోగి చర్యలను ఆమోదించే అధికారం, లేదా మార్చే అధికారాన్ని తానే ఉంచుకోవడం జరుగుతుంది. బేషరతు అధికారం విషయంలో ఏ విధమైన ప్రత్యేకింపులు ఉండవు. బేషరతుగా ఇచ్చిన అధికారం విషయంలో ఇంకో విశేషం కూడా ఉన్నది. ఒకవేళ ఉన్నతాధికారికి ఉద్యోగి చర్యలు నచ్చకపోతే, అతనికిచ్చిన ఆ అధికారాన్ని రద్దుచేసే హక్కు ఆ అధికారికి ఉంటుంది అధికారాన్ని రద్దు చేయనంతవరకు, అతడు తన అధీనాధికారి వ్యవహారాలలో జోక్యం కల్పించుకోవడానికి వీలులేదు.

కొన్ని పరిస్థితులలో అధికార దత్తత లాంఛనప్రాయంగానూ, లేదా లాంఛన ప్రాయంకాని విధంగానూ జరుగుతుంది. అయితే లాంఛన ప్రాయమైనది, లిఖిత పూర్వక మైన నిబంధన ఉపశాసనాలు (By-laws) లేదా ఆర్డర్, లేదా నోట్ రూపంలో ఉంటుంది. శాఖలలోనూ, ఇతర వ్యవస్థలలోనూ అధికార దత్తతకు సంబంధించి అధిక భాగం పని, లాంఛనప్రాయం కానటువంటిదే అయి ఉంటుంది. ఇది ఆచారము లేదా అవగాహనమీద ఆధారపడి ఉంటుంది. తత్సంబంధమైన వారందరూ చక్కగా అవగాహన చేసుకొన్నప్పటికీ, లాంఛనప్రాయంగా దీనిని రికార్డ్ చేయడం జరగదు. ఏ రాజ్యాంగం కూడా సంపూర్ణంగా వ్రాయబడక ఉన్నట్లే, ఏ వ్యవస్థలోకూడా దత్తతకు సంబంధించిన పథకాన్ని వ్రాసిపెట్టడం గాని, లేదా సంపూర్ణంగా రికార్డ్ చేయడంగానీ కొత్త సర్దుబాట్లు ఎడతెగకుండా చేయడం జరుగుతుంది కాబట్టి సాధ్యపడదు.

అధికారదత్తత ఏవైపునుంచి జరుగుతుంది? అంటే, క్రిందివారినుంచి పైవారికి దత్తంచేయడం జరుగుతుందా? లేదా పైవారినుంచి కిందివారికి దత్తం అవుతుందా? లోపలి వారితో బయటివారికా? లేదా బయటివారితో లోపలివారికా? అనే విషయాలను పరిశీలించి నప్పుడు అధోముఖంగా ఊర్ధ్వముఖంగా బహిర్ముఖంగా అనే దిశలమధ్య భేదాలను గమ నించ వలసి ఉంటుంది.

అధికార దత్తత అధోముఖంగా జరిగినప్పుడు, ఉన్నతాధికారినుంచి అధీనాధికారులకు క్రమానుగత శ్రేణిలో జరుగుతుంది. ఈ పద్ధతి తరచుగా జరిగే వాటిలో ఒకటి. ఊర్ధ్వ ముఖంగా అధికార దత్తత చాలా అరుదుగా జరుగుతుంది. దీనిలో అధికారం దత్తంచేసే వ్యక్తి తనమీదనే అధికారం చెలాయించడంకోసం ఒక ప్రతినిధికి తన అధికారాన్ని దత్తం చేస్తాడు. ఉదాహరణకు ఒక నియోజక వర్గంలోని ప్రజలు తమ అధ్యక్షునికి తమమీదనే అధికారం చెలాయించడంకోసం ఓటుద్వారా తమ అధికారాన్ని దత్తం చేయడం. దత్తత బహిర్ముఖంగా జరగడం అంటే, పరాయి వ్యవస్థలకు అధికారం దత్తం చేయడమన్న మాట. దీనిలో అధికారాన్ని దత్తంచేసే వ్యక్తికి నియంత్రణతో నేరుగా సంబంధం ఉండదు. ఉదాహరణకు కొన్ని రాష్ట్రాలలో ఇటీవలి భూదాన శాసనం ప్రకారం భూమిలేనివారికి భూమిని పంచిపెట్టే అధికారం వినోబాభావే నియమించిన "అడ్హాక్ కమిటీ"కి దత్తం చేయడం జరిగింది. ఈ కమిటీలు అధికార క్రమానుగత శ్రేణికి వెలుపల ఉంటాయనే విషయం గమనించ దగింది.

కొన్ని సందర్భాలలో అధికార దత్తత నేరుగా (Direct) గానీ, లేదా తత్క్షణ అధీనులకు గానీ, లేదా పరోక్షంగా గానీ, లేదా మధ్యస్థంగా గానీ జరగవచ్చు. నేరుగా లేదా తత్క్షణం జరిగే అధికార దత్తత విషయంలో మధ్యస్థంగా మూడో వ్యక్తికి ప్రమేయం ఉండదు. ఇది దత్తతకు సంబంధించిన సాధారణ స్వరూపమని చెప్పవచ్చు. పరోక్షము, లేదా మధ్యస్థంగా జరిగే దత్తత ఇంకొక మూడో వ్యక్తి లేదా మధ్యస్థమైన ఇంకొక స్థానం ద్వారా జరుగుతుంది. కాని, "మూనీ" దీనికి రెండు ఉదాహరణలు చూపించినాడు. ఒకటి, అమెరికా ప్రజలు అధ్యక్షనియోజకుల ద్వారా తమ అధ్యక్షుని ఎన్నుకోవడం. రెండోది, "పోప్" (Pope) క్రైస్తవ మతగురువు ఎన్నికలు. దీనిలో జన సమూహానికి "పోప్"కు (Pope) మధ్యన క్రైస్తవ మతాధికారుల మండలి జోక్యం కలుగ జేసుకొంటుంది.[18]

18. Moony., Principles of organization, P.P. 22,23.

దత్తతకు సంబంధించిన పరిమాణాన్ని పరిశీలిస్తే, అది మొదటిలైన్ అధీనాధికారుల విషయంలో విస్తృతంగా ఉంటుంది. క్రమానుగత శ్రేణిలో కిందిస్థాయిలకు పోను పోను సంకుచితమైపోయి, తుది అధికారిదగ్గర పూర్తిగా అదృశ్యమవుతుంది. తుది అధికారికి దత్తతాధికారం లేకపోగా, కేవలం తమకు నిర్ణయించిన విధులను మాత్రమే నిర్వర్తించే అధికారం మిగులుతుంది.

శక్తి-అధికారము (Power and Authority)

ఈ సందర్భంలో శక్తి (Power), అధికారం (Authority) అనే రెండు అంశాల మధ్య కొన్ని సందర్భాలలో పరిగణించే భేదాన్ని అర్థం చేసుకోవలసిన అవసరం ఉన్నది. శక్తి అంటే, ఏదైనా ఒక పనిని చేయడానికి కావలసిన సామర్థ్యము (Ability) లేదా శక్తి, అధికారము అంటే, ఇతరులనుంచి అపేక్షించడానికి, లేదా ఇతరులను ఆజ్ఞాపించడానికి, సంబంధించిన హక్కు.[19] వ్యవస్థలో ఆఖరున ఉండే ఉద్యోగికి అధీనులు ఎవరూ ఉండరు. అతనికి ఏ అధికారమూ ఉండదు. కాని, అతనికి సొంత విధులను నిర్వర్తించే శక్తి మాత్రం ఉంటుంది.

అధికార దత్తత హద్దులు (Limits of Delegation)

ప్రధానాధికారిగాని, ఉన్నతాధికారిగాని తన అధికారాన్నంతటినీ దత్తం చేయడానికి వీలులేదు. ఆ విధంగా చేసినట్లయితే అతను అసహాయుడుగా మారడమేకాక, కేవలం నామమాత్రావశిష్టుడుగా మిగులుతాడు. అందువల్ల అధికార దత్తతకు బాగా గుర్తింపు పొందిన కొన్ని హద్దులు ఉన్నాయి. ఒక విషయానికి మరొక విషయానికి ఈ హద్దులు మారుతూ ఉంటాయి. అయినా ఈ కింద సూచించిన అధికారాలు మాత్రం దత్తం చేయడానికి వీలులేదు.

1. మొదటి లైన్ లేదా తత్క్షణ అధీనాధికారుల మీద ఉండే పర్యవేక్షణ విధిని దత్తం చేయరాదు.

2. విత్త వ్యవహారాలకు సంబంధించిన పర్యవేక్షణ విధులు, ప్రత్యేక మొత్తాలలో ఖర్చులు మంజూరు చేసే అధికారాలు దత్తం చేయరాదు.

3. కొత్త విధానాలను, ప్రణాళికలను ఆమోదించే అధికారం, ప్రతిష్ఠాపిత విధానాలనుంచిగాని లేదా పూర్వ నిదర్శనాలనుంచిగాని నిర్గమించడం వంటి అధికారాలను దత్తం చేయరాదు.

4. నిబంధనలు చేసే అధికారం (Rule-Making) ఒకవేళ ఆ అధికారికి సంక్రమించి ఉంటే, ఆ అధికారాన్ని కూడా దత్తం చేయడానికి వీలులేదు.

5. ప్రత్యేకమైన పెద్ద ఉద్యోగులను నియమించే అధికారం కూడా దత్తం చేయరాదు.

6. తత్క్షణాధీనులు, లేదా అధీనాధికారుల నిర్ణయాలమీద అప్పీళ్లు వినే అధికారాన్ని దత్తం చేయరాదు.

19. Urwick., Elements of Administration, P.P. 41, 42.

ఈ అధికారాలను, ప్రధానాధికారి తన చేతిలోనే ఉంచుకోవడం చాలా అవసరము. దానిద్వారా వ్యవస్థలో జరిగే కార్యకలాపాలమీద కార్యసాధకమైన నియంత్రణ చేయడానికి వీలవుతుంది.

సమైక్యము-అనైక్యము
(Integration VS. Disintegration)

అర్థవివరణ

సాధారణమైన భావంలో సమైక్యం అంటే, "ఏకీకరణ" (Unification) అని అర్థము. ఒక వస్తువుకు సంబంధించిన కొన్ని భాగాలుగాని, లేదా సంపూర్ణంగా కాని, అవి ఒకచోట కలిసి ఉన్నంతకాలం అంటే, 'ఏకరూపం'గా లేదా ఒక వస్తురూపంగా ఉన్నంత కాలం ఆ విభాగాల మధ్య సంబంధంగానీ, మొత్తం వస్తు సంబంధంగానీ సమైక్యంగా ఉన్నదని చెప్పటం జరుగుతుతుంది.

పాలనా సంబంధమైన సాంకేతిక పరిభాషలో సమైక్యం అంటే, ఇంతకుముందు స్వతంత్రంగా ఉన్న ఒకటిగానీ, అంతకన్న ఎక్కువగానీ వ్యవస్థలను కొన్ని శాఖలద్వారా గాని, లేదా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ఆధీనంలో ఉన్న ఇతర ఏజన్సీలద్వారాగాని, దేశం లోని తక్కిన వ్యవస్థా నిర్మాణంతో కలిపి నేరుగా ఒకే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ఆధీనంలో ఉంచిన వ్యవస్థ అని అర్థము. ఈ విధంగా సమైక్యం అనేది స్వాధీన సంఘాలు లేదా పరిపాలక సంఘాలు లేదా ప్రజలకు బాధ్యత వహించేటట్లు నేరుగా ఎన్నిక చేసుకొన్న అధికారులు వంటి ఏజెన్సీల స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిని, లేదా హోదాను రద్దు చేయడం అనే విష యాలతో కూడుకొని ఉంటుంది.

సమైక్య, అనైక్య పాలనా పద్ధతులు
(Integrated and Disintegrated Administrative Systems)

సమైక్య పాలనా పద్ధతి అంటే, పాలన వ్యవస్థలోని అన్ని విభాగాలను సాము దాయికమైన తుది అధీనత (Common ultimate subordination) దేశంలోని ప్రధాన కార్యనిర్వాహక శాఖతో జోడించడం. ఈ పద్ధతిలో ఏ విధమైన సడలింపులు లేవు కాబట్టి అధికారరేఖ (Line of Authority) ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నుంచి వివిధ స్థాయులద్వారా వ్యవసలోని అన్ని భాగాలకు అవిచ్ఛిన్నంగా ప్రవహిస్తుంది. అనైక్య పద్ధతి (Disintegrated System)తో స్వతంత్ర ప్రతిష్ఠాపనలు నేరుగా ఎన్నిక చేయబడిన అధికారులు మొదలయిన అనేక సడలింపులు ఉన్నాయి కాబట్టి ఆయా స్థానాలలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నుంచి వచ్చే అధికార రేఖ అక్కడక్కడ ఆగిపోవడం, విచ్ఛిన్నం కావడం సంభవిస్తుంది.

ప్రపంచంలోని ఏ దేశంలో కూడా సంపూర్ణమైన, సమైక్య పరిపాలన పద్ధతి లేక పోవచ్చు. భారతదేశాన్ని ఒక ఉదాహరణగా తీసుకొంటే. ఇక్కడ మనకు ప్రభుత్వపరమైన మూడు స్థాయులు ఉన్నాయి.

1. యూనియన్, లేదా కేంద్ర స్థాయి (Union or Central)
2. రాష్ట్రీయ స్థాయి (State)
3. స్థానిక స్థాయి (Local). వీటిలో చివరి రెండు స్థాయులు మొదటిదానితో స్వతంత్రంగా ఉంటాయి. కాగా, ఈ రెండు స్థాయులు పరస్పరం కూడా పూర్తిగా కాక పోయినా, తగినంత మేరకు స్వతంత్రంగానే ఉంటాయి. బ్రిటిష్ ఏక కేంద్రక దేశము. అక్కడ స్వయంపాలక రాష్ట్రాలు లేవు. అయినప్పటికీ అక్కడ స్వయంపాలక సంస్థలు ఉన్నాయి. అందువల్ల ఆ దేశంలో కూడా వివిధ ప్రభుత్వ స్థాయుల మధ్య కొంత అనైక్యం ఉన్నదని చెప్పవచ్చు. ఏ ఒక ప్రభుత్వ స్థాయిలోనైనా ఇండియాలోనూ, బ్రిటన్‌లోనూ పరిపాలనా పద్ధతి విస్తృతంగా సమైక్యంగానే ఉంటుంది. భారతదేశంలో కేంద్ర స్థాయిలో పరిపాలనా నిర్మాణం అసంఖ్యాకమైన మంత్రిత్వాలలో లేదా, శాఖలలో విభజించబడింది. ఆ విభాగాలలో ప్రతి ఒక్కటి కేంద్ర మంత్రిమండలి (Union cabinet) నియంత్రణ కింద ఉంటుంది (లేదా సాంకేతికంగా అధ్యక్షునికిందనని చెప్పవచ్చు). కేంద్ర మంత్రిమండలి ప్రధాన కార్యనిర్వాహక శాఖకు పైన ఉంటుంది. యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ వంటి కొన్ని ఏజెన్సీలు, అధికారాలు ఉన్నమాట వాస్తవమే. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు, కంప్ట్రోలర్ అండ్ ఆడిటర్ జనరల్ వంటి వ్యవస్థలు అధికారులు వారి పని విషయంలోనూ, పదవీ కాల పరిమితి విషయంలోనూ మంత్రిమండలితో ప్రమేయం లేకుండా స్వతంత్రంగా ఉంటారు. కాని, వారు కార్యనిర్వాహక శాఖతో మాత్రం అమెరికాదేశపు వినియామక సంఘాలవలె స్వతంత్రంగా ఉండటానికి వీలులేదు. ఎందువల్లనంటే, వారు కేంద్ర ప్రభుత్వం జారీ చేసిన నిబంధనలకు, విధానాలకు కట్టుబడి ఉండవలసి ఉంటుంది. వాటికి నివేదికలు పంపవలసి ఉంటుంది. ఆ కార్పొరేషన్‌లోని సభ్యులను నియమించడం జరుగుతుంది. అవసరమను కొన్నప్పుడు కేంద్ర ప్రభుత్వం వారిని తొలగించవచ్చు (కాని కంప్ట్రోలర్ అండ్ ఆడిటర్ జనరల్‌ను మాత్రంకాదు). ఈ కారణంవల్ల మన కేంద్ర పరిపాలనా పద్ధతి సమైక్య పాలనా (Integrated one) పద్ధతి అని చెప్పవచ్చు. ఇండియన్ రాష్ట్రీయ ప్రాంతీయ స్థాయులలో కూడా ఇవి సమానమే. ఖండాంతర బ్రిటన్, యూరప్ దేశాలలో కూడా సమైక్య పాలన పద్ధతి అమలులో ఉన్నది. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో దీనికి భిన్నంగా ఉంది. ఆ దేశంలో కనీసం 5 వేరువేరు రకాల స్వతంత్ర ప్రతిష్ఠాపనలున్నాయి. 1. వినియామక సంఘాలు (Regulatory Commissions) 2. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు (Government Corporations) 3. వృత్తిపరమైన సర్వీస్ ఏజెన్సీలు (Professional Service Agencies). ఉదాహరణకు విద్య,లేదా సాంఘిక సేవకు సంబంధించినవి(Those concerned with educational or Social wotk) 4. రాష్ట్రస్థాయిలో ఎన్నికైన అధికారులు, (ట్రెజరర్ - అటార్నీ జనరల్) 5. ఆడిటర్‌లు, (The Auditors).

అమెరికా ఫెడరల్ స్థాయిలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని అధికారం తొమ్మిది పెద్ద వినియామక సంఘాల దగ్గర ఆగిపోతుంది. ఈ విషయాన్ని గత శీర్షికలలో "అధిపతి లేని ప్రభుత్వపు నాలుగోశాఖ"గా చదువుకొని ఉన్నాము. ఇవేకాక అక్కడ "టెన్నెసీవాలీ అథారిటీ" వంటి అనేక ఇతర ఏజెన్సీలు కూడా ఉన్నాయి. అవి సంపూర్ణంగా స్వయం

పాలక ప్రతిపత్తిగల ఏజెన్సీలు. రాష్ట్రి స్థాయిలో అసంఖ్యాకంగా బోర్డులు, కమిషన్‌లే కాక నేరుగా ఎన్నిక చేయబడి, రాష్ట్రి గవర్నర్‌కు బాధ్యత వహించకుండా లేదా అధీనంలో ఉండకుండా ఉండే రాష్ట్రిస్థాయి అధికారులు ఉన్నారు. చివరకు స్థానిక స్థాయిలోకూడా ఇదే రకమైన పద్ధతి మనకు గోచరిస్తుంది. పట్టణాలలో మేయర్ అధీనంలో ఒక ప్రణాళిక, నగర శాఖలు తరుచుగా ప్రజలచేత నేరుగా ఎన్నికైన వ్యక్తులు, లేదా బోర్డులద్వారా నడిపిస్తాయి. జిల్లాలు, లేదా పరగణాలలో జిల్లాబోర్డులు ఇదేవిధంగా ఎన్నికైన అధికారులతో కూడుకొని ఉంటాయి. ఆ అధికారులమీద ప్రధాన కార్య నిర్వహణాధికారి ఉండడు. కమిషన్ స్వరూపంలో ఉండే పట్టణప్రభుత్వం కూడా ''అధిపతి లేనిదే''.

అమెరికాదేశపు పాలనా పద్ధతి విస్తృతంగా అనైక్య సంబంధి. అందుకు నిరంకుశాధికారం పట్ల వారి భయమే కారణము. కాగా, అధికార విభజన, నిరోధాలు, సమతుల్యాల సిద్ధాంతాలను అంగీకరించడం వంటి విషయాలు ఈ విధమైన పాలనా పద్ధతికి కారణాలైనాయి. దీనిలో దక్షతకుగానీ, సుసంగతికిగానీ ఆస్కారం లేదని అనుభవంద్వారా రుజువయింది. ఈ కారణంచేత అమెరికా దేశంలోని ప్రస్తుత వ్యవహార స్వభావం మారి, పరిపాలనను సమైక్య పద్ధతి (Integrated System)లో పునర్వ్యవస్థీకరణ చేయవలెననే అభిప్రాయం బయలుదేరింది. కాని, ఆ దేశంలో ఈ సంస్కరణలను గూడా వ్యతిరేకించే వారున్నారు. అమెరికాలోని ప్రస్తుత పరిపాలనా సంబంధమైన ఆలోచన (Administrative thought)లో ఈ రెండు రకాలైన పద్ధతుల లాభనష్టాల విషయంలో ఇంకా అనేక వివాదాలున్నాయి.

సమైక్య-అనైక్య పద్ధతుల యోగ్యతలు

(Respective Merits of Integrated and Disintegrated Systems)

పరిపాలనా సంబంధమైన సమైక్యాన్ని సమర్థించేవార్లు దీనివల్ల సమన్వయం సమకూరుతుందని, అనైక్యపద్ధతులవల్ల అరాచకము, సంఘర్షణ ఏర్పడుతుందని వాదిస్తారు. సమన్వయం లేకపోతే స్థిరమైన ప్రభుత్వ నిర్వహణ ఉండదనే చెప్పవచ్చు. స్వతంత్రమైన ప్రతిష్ఠాపనలను కొన్ని ప్రత్యేకమైన నిర్బంధక సముదాయాలు (Pressure groups) సక్షేమగణాలు (Interest groups) వశపరచుకొని వాటి ఇష్టప్రకారం నడుపుకొంటాయి. దానిద్వారా ప్రజాక్షేమాన్ని విస్మరించడం జరుగుతుంది. అధ్యక్షుని వంటి రాజ్యాంగ బద్ధమైన అధికారంకింద వాటిని సమైక్యం చేస్తే, వాటిని బహిరంగంగా నడిపించినట్లు, పెత్తందారీ ప్రభావం నుంచి విముక్తి కలిగించినట్లు అవుతుంది. ఆవిధంగా ఈ సమైక్యం స్థిరత్వంతో పాటు నమ్మకమైన పరిపాలనకు కూడా తోడ్పడుతుంది.

సమైక్యాన్ని వ్యతిరేకించేవారు స్వతంత్ర ప్రతిష్ఠాపనలను కూడా ప్రెసిడెంట్ అధీనంలోనే పెట్టి అతని అధికార పరిధిని పెంచినట్లయితే అతడు నిరంకుశాధికారిగా తయారయ్యే అవకాశం ఉన్నదని, ఈ చర్య ప్రజాస్వామ్యాన్ని వ్యక్తిగతస్వాతంత్ర్యాన్ని భగ్నం చేస్తుందని వాదిస్తారు. విద్యావేత్తలు, సాంఘిక సంక్షేమ కార్యకర్తల వంటి విద్యుక్తసంఘాలు తమ స్వయంపాలక వ్యవస్థల సమైక్యాన్ని వ్యతిరేకిస్తారు. ఎందువల్లనంటే సమైక్యంవల్ల విజయవంతంగా వారి పనుల సాధనకు అవసరమైన స్వాతంత్ర్యం లేకుండా పోతుంది.

భారతీయ ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేసే విద్యార్థికి ఈ దేశంలోని పరిస్థితులు వేరుకాబట్టి ఈ వివాదము అసహజంగానూ, అసంగతంగానూ ధ్వనిస్తుంది. భారత దేశం పాలనా సంబంధమైన సమైక్య పద్ధతిని గతంనుంచి వారసత్వంగా పొందింది. అంతే కాక, మనకు పార్లమెంటరీ పద్ధతితో బాధ్యతాయుత ప్రభుత్వం ఉన్నది కాబట్టి మన ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి అత్యధికమైన అధికారాలు ఇచ్చినంతమాత్రాన, నిరంకుశాధికారిగా మారి పోతాడని మనము భయపడవలసిన అవసరం లేదు.

ఈ సమస్య అమెరికాదేశానికి చాలా విచిత్రమైనదిగా కనిపిస్తుంది. ఎందువల్లనంటే వారిది బాధ్యతారహితమైన అధ్యక్ష ప్రభుత్వము. అమెరికా దేశంలోకూడా సమైక్యము, అసైక్యము అనే వివాదం సమాఖ్య రాష్ట్ర, స్థానిక స్థాయులవంటి ప్రభుత్వ సంబంధమైన ఉన్నత స్థాయులలో తలెత్తుతూ ఉన్నది. అంతరంగికంగా స్వతంత్ర ప్రతిష్ఠాపనలుకూడా సమైక్య పద్ధతిలోనే వ్యవస్థీకృతమవుతాయి.

స్వార్థపరులను వదిలివేస్తే, సిద్ధాంతవాదులు ఆచరించి చెప్పేవారి (Practical men) అభిప్రాయాలు సమైక్య పద్ధతికే అనుకూలంగా ఉన్నాయి. సమైక్య నిబంధనగా ఉండవలెనని గుర్తింపు పొందింది. స్వయంపాలన వ్యవస్థలకు దీనిలో మినహాయింపు ఉన్నది. ఈ సిద్ధాంతంమీదనే మన భారతీయ పాలనా పద్ధతి వ్యవస్థీకృతమయింది. ఈ దేశంలో విశ్వవిద్యాలయాలు, పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్‌లు మరికొన్ని వృత్తి సంఘాలవంటి సంస్థలకు స్వయం పాలనాధికారం ఇచ్చినారు. కొన్ని సందర్భాలలో ఏవో కొన్ని సంఘాలు తమ స్వయంపాలనాధికారాన్ని సరిగా వినియోగించుకోవడం లేదని, అవి పూర్తిగా కొంతమంది పెత్తందార్ల చేతులలో పడిపోయినాయని ఫిర్యాదులు వినిపిస్తున్నాయి. అప్పుడు సమైక్యము, అసైక్యాలను పోలిన వివాదాలు తలెత్తే అవకాశం ఉన్నది. ఉదాహరణకు, ఇటీవల సంవత్సరాలలో కొన్ని విశ్వవిద్యాలయాలు తమ స్వయంపాలనాధికారాన్ని సరిగా వినియోగించడం లేదని, కొన్ని స్వార్థపర శక్తులకు లోబడిపోయినాయని ఫిర్యాదులు వినడం జరిగింది. రాష్ట్ర కేంద్ర ప్రభుత్వాలు బిల్లులకు సవరణలు ప్రతిపాదించి, విశ్వవిద్యాలయాలమీద ప్రభుత్వ నియంత్రణను కచ్చితంగా అమలు జరపడం వంటి సంస్కరణల ద్వారా వాటిని సమైక్య పరచవలెనని ప్రయత్నిస్తూ ఉన్నాయి. ఈ విధమైన ప్రయత్నాన్ని విశ్వవిద్యాలయాలు తమ స్వయంపాలనాధికారం పేరుతో ప్రతిఘటిస్తున్నాయి. ఈ పరిస్థితుల దృష్ట్యా సమైక్య, అసైక్య పద్ధతుల విషయంలో మనకున్న ఆసక్తిని వదులుకోవడానికి వీలులేదని తేలుతుంది. అదృష్టవశాత్తు మనకీసమస్య అమెరికా దేశంలో ఉన్నంత మహత్వపూర్ణమయింది కాదు. భవిష్యత్తులో స్వతంత్రమైన అధికారాలను సృష్టించే విషయంలో మనము జాగ్రత్త వహించవలసి ఉన్నది. ఎందువల్లనంటే, ఒకసారి అవి సృష్టించిన తరవాత, స్వార్థపరశక్తులు వాటి చుట్టూ మూగుతాయి. అప్పుడు సంస్కరణలు చేయడం కష్టసాధ్యమవుతుంది.

కేంద్రీకరణ-వికేంద్రీకరణ

(Centralization VS Decentralization)

అర్థవివరణ

వ్యవస్థలోని ఇంకో వివాదాస్పదమైన సమస్య ఏమిటంటే, వ్యవస్థ కేంద్రీకృతమై ఉండవలెనా ? లేదా వికేంద్రీకృతంగా ఉండవలెనా ? అనేది. అంటే, అధికారం ఎక్కువగా

వ్యవస్థలోని పై స్థాయులలో కేంద్రీకృతమై ఉండవలెనా? లేదా కింది స్థాయులలో ఉండవలెనా? అనేది ముఖ్యమైన సమస్యలలో ఒక్కటన్నమాట. వికేంద్రీకరణ అయిదు రకాలు. దానిలో రెండు పాలనా సంబంధమైనవి. ఒకటి రాజకీయ సంబంధి, ఒకటి భౌగోళిక సంబంధి, ఒకటి విధ్యుక్తసంబంధి. అవి కింద ఉన్నాయి.

1. ఒక వ్యవస్థలోని క్రమానుగతశ్రేణిలో ఉన్న కిందిస్థాయి ఉద్యోగుల అధికార పరిధి పెంచితే, వారి పై అధికారులను తరచుగా సంప్రదించడం కొంత తగ్గుతుంది (ఇది పాలనా సంబంధమైన వికేంద్రీకరణ).

2. వ్యవస్థలోని వివిధ విభాగాలకు విషయ నిర్ణయాధికారాలు దత్తంచేసి, అతి ముఖ్యమైన నియంత్రణాధికారాన్ని ప్రధాన కార్యాలయం చేతిలో ఉంచుకోవడం (ఇది పాలనా సంబంధమైన వికేంద్రీకరణ).

3. ఎన్నికైన సంఘాలకు ఎక్కువ అధికారాలివ్వడం, పరిపాలనలో ప్రజాప్రతినిధులు పాల్గొనడం, రాజకీయ వికేంద్రీకరణ అవుతుంది.

4. ప్రధాన కార్యాలయాలకు దూరంగా ఉన్న క్షేత్ర విభాగాలకు, లేదా ఏజెన్సీలకు స్వేచ్ఛనిచ్చి, వాటిని ప్రజలకు దగ్గరగా ఉండేటట్లు చేయడం. ఇది భౌగోళిక (Geographical) వికేంద్రీకరణ.

5. వివిధ శాఖలకు, వాటి విధ్యుక్త ధర్మాలకు సంబంధించినంతవరకు స్వయం పాలనాధికారం ఇచ్చినట్లయితే, అది విధ్యుక్త వికేంద్రీకరణ అవుతుంది. దీనికి వ్యతిరేకమైన ఏర్పాట్లు చేస్తే, అది కేంద్రీకరణ అనిపించుకొంటుంది.

కేంద్రీకరణ ఈ పై ఏర్పాట్లకు వ్యతిరేకమైనది.

ఈ విధంగా కేంద్రీకరణ - వికేంద్రీకరణ అనే సమస్య వ్యవస్థలోని ఉన్నతాధికారులు, అధీనాధికారుల మధ్యనూ, ప్రధాన కార్యాలయము, వ్యవస్థలోని ఇతర కార్యాలయాల మధ్యనూ, అధికార-అధీనాధికార శక్తుల మధ్యనూ, ప్రధానకార్యాలయాలు క్షేత్ర కార్యాలయాల మధ్యనూ, ప్రధానకార్యనిర్వాహకశాఖ, విధ్యుక్తశాఖలు, లేదా ఏజెన్సీల మధ్యనూ ఉత్పన్నమవుతుంది. స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే, ఒక వ్యవస్థలో నిర్ణయాధికారం పూర్తిగా ఉన్నత స్థాయిలోనే ఉండి, కిందిస్థాయి అధికారులు అనేక సమస్యలను ప్రధానవ్యవస్థాపకునికి, లేదా అతని తక్షణఅధీనునికి నిర్ణయాలకోసం పంపించే పక్షంలో అది కేంద్రీకరణ అనిపించుకొంటుంది. వ్యవస్థా వికేంద్రీకరణ అన్నప్పుడు, కిందిస్థాయి అధికారులకు తమ వివేచన ప్రకారం అనేక విషయాలలో నిర్ణయాలు తీసుకొనే అవకాశం ఉంటుంది. అత్యంత ప్రాముఖ్యమైన విషయాలు, లేదా గొప్ప గొప్ప విషయాలు అయినట్లయితే, వాటిని మాత్రమే పై అధికారుల నిర్ణయాలకోసం పంపించడం జరుగుతుంది. అందువల్ల, ఏదైనా ఒక వ్యవస్థలో కేంద్రీకరణ-వికేంద్రీకరణ అనే రెంటిలో ఏది ఎక్కువగా ఉన్నదనే విషయం ఆ వ్యవస్థలోని నిర్ణయాధికారం, పంపిణీ జరిగిన దాని మీద ఆధారపడి ఉంటుంది. వ్యవస్థలో నిర్ణయాధికారం ఉన్న అధీనకేంద్రాలు (Subordinate Centres) ఎంత తక్కువగా ఉంటే, ఆ వ్యవస్థలో అంత కేంద్రీకృతాధికారం ఉంటుందన్నమాట. దీనికి వ్యతిరేకంగా వ్యవస్థలో నిర్ణయాధికారం ఉన్న అధీనకేంద్రాలు ఎంత ఎక్కువగా ఉంటే, ఆ వ్యవస్థలో

అంత వికేంద్రీకరణ ఉంటుంది. ఏ వ్యవస్థలోనూ పూర్తిగా కేంద్రీకరణగానీ, వికేంద్రీకరణగానీ ఉండదు. కాబట్టి వీటిలో తరతమ భేదాలే ఉంటాయని ఈ సందర్భంలో ప్రధానంగా మనము గమనించవలసిన అవసరం ఉన్నది. ఒకవేళ అది పూర్తిగా కేంద్రీకృతమే అయినట్లయితే, సంపూర్ణమైన అధికారాలు ప్రధానాధికారికే సంక్రమించి ఉండటం, దాని ద్వారా అతడు పని భారంతో మునిగిపోవడం జరుగుతుంది. దీనికి భిన్నంగా పూర్తి వికేంద్రీకరణ జరిగినట్లయితే, అరాచకానికి దారితీస్తుంది. అంటే, అన్ని యూనిట్‌లూ తమ ఇష్టానుసారం తమ తమ పరిధులలో వివిధ మార్గాలను అవలంబిస్తాయి. అందువల్ల కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణ సమస్య, ఈ రెంటి సమతౌల్యాన్ని సూచించే కేంద్రస్థానానికి సంబంధించి ఉన్నదని చెప్పవచ్చు.

పాలనలో ప్రజల భాగంగా వికేంద్రీకరణ

(Decentralization as Popular Participation in Administration)

నిర్ణయాలు చేసే విషయంలో వికేంద్రీకరణ, లేదా వికేంద్రీకరణలను వ్యవస్థలోని ఉన్నతస్థాయి, కిందిస్థాయిల మధ్య ఒక సంబంధ సమస్యగా మేము నిర్వచించినాము. కొన్ని సందర్భాలలో ఈ పదాలు, పరిపాలనలో ప్రజలు భాగస్వామ్యం ఏ పరిమాణంలో ఉన్నదో తెలుసుకోవడానికి సంకేతాలుగా పనికివస్తాయని చెప్పవచ్చు. ఎల్. డి. వైట్ (L. D. White) ప్రకారం 1. ఎన్నికైన స్థానిక సంస్థల చేతులలో ఎక్కువ అధికారం ఉంటే, అది పరిపాలనా వికేంద్రీకరణ పద్ధతిగానూ, 2. కేంద్ర ప్రభుత్వాధికారుల చేతులలో ఎక్కువ అధికారం ఉంటే, అది పరిపాలన కేంద్రీకరణ పద్ధతిగానూ చెప్పడం జరిగింది. అయితే, వ్యవస్థలోని కిందిస్థాయిలో ఉన్న అధికారాన్ని పై స్థాయికి బదిలీ చేసే ప్రక్రియను కేంద్రీకరణగానూ, దీనికి భిన్నంగా పై స్థాయిలో ఉన్న అధికారాన్ని కింది స్థాయికి తీసుకొని వచ్చే ప్రక్రియను వికేంద్రీకరణగానూ చెప్పవచ్చు.

"లిలియెంతాల్" (Mr. Lilienthal) టి.వి.ఎ. డైరెక్టర్ల బోర్డ్ చెయిర్మన్, పరిపాలనా వికేంద్రీకరణకు ఉండవలసిన మూడు ముఖ్యమైన లక్షణాలను ఉదాహరించినాడు.

అవి :

1. నిర్ణయాలలో ఎక్కువభాగం క్షేత్రంలోనే తీసుకోవడం మంచిది. ఈ విషయాన్ని దృష్టిలో పెట్టుకొని, క్షేత్ర విభాగాలకు సంబంధించిన అధికారులను ఎన్నిక చేసుకొని, వారికి ఆయా క్షేత్ర విభాగాలలోనే అప్పటికప్పుడు నిర్ణయాలు తీసుకొనే విధంగా శిక్షణ గరపవలసి ఉంటుంది.

2. వికేంద్రీకృత పరిపాలన సాధ్యమైనంతవరకు అభివృద్ధి చెందవలె. ఇది ప్రజలు తమంతట తామే దానిలో ఉత్సాహంగా పాల్గొనడాన్ని పెంపొందించవలె, ప్రజలు కేవలం అనుసరించడంకన్న సహకరించడం ప్రధానం. రాష్ట్ర స్థానిక ఏజెన్సీల సిబ్బందికిగానీ, సాధన సామగ్రికిగానీ ఒకదానికొకటి ప్రతిగా లేకుండా అనుబంధంగానూ, ఉత్తేజకరంగానూ ఉండే సేవలను వినియోగించుకోవలసి ఉంది.

3. క్షేత్ర విభాగాలలోని వివిధ ఏజెన్సీల మధ్య జరగవలసిన కార్యకలాపాలు క్షేత్ర విభాగాలలోనే జరగవలె. ఎందువల్లనంటే, కేంద్రీయ సమన్వయం ఆలస్యానికి,

అసూయలకు అధికార పరిధికి సంబంధించిన తగాదాలకు దారి తీస్తుంది.

ప్రాదేశిక - విధ్యుక్త వికేంద్రీకరణ
(Territorial and Functional Decentralization)

వికేంద్రీకరణ (లేదా దీనికి వ్యతిరేకమైన కేంద్రీకరణ) ప్రాదేశికమైనదిగానూ, విధ్యుక్తమైనదిగానూ కూడా ఉంటుంది. దేశంలోని వివిధ ప్రదేశాలలో విడిపోయిఉన్న క్షేత్ర పరిధిలోని ఏజెన్సీలు, ప్రభుత్వ అధికారులు అప్పటికప్పుడే ఆయా సమస్యల విషయంలో నిర్ణయాలు తీసుకొనే అవకాశం కలిగి ఉన్నప్పుడు, లేదా స్థానిక ప్రజల అవసరాలను తీర్చడంకోసం స్థానిక సంస్థలకు విస్తృతమైన అధికారాలు ఇచ్చినప్పుడు, అది ప్రాదేశిక వికేంద్రీకరణ అనిపించుకొంటుంది.

ఈ విధంగా ఇది వ్యవస్థా ప్రధాన కార్యాలయానికి, క్షేత్ర పరిధిలోని ఏజెన్సీలు, అధికారుల మధ్యగానీ, లేదా కేంద్ర-రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు, స్థానిక సంస్థలకు మధ్యగానీ గల సంబంధాలను సూచించే విషయమని చెప్పవచ్చు. విధ్యుక్త వికేంద్రీకరణ అంటే, వ్యవస్థలోని వృత్తి పరమైన లేదా సాంకేతిక విభాగాలకు ఆయా వృత్తుల లేదా సాంకేతిక విషయాలలో తగిన విధంగా నిర్ణయాలు తీసుకోవడానికి విస్తృతమైన అధికారాలు ఇవ్వడం అని చెప్పవచ్చు. ఉదాహరణకు విద్యా విషయాలకు సంబంధించిన సమస్యలు, విశ్వ విద్యాలయాలకు లేదా విద్యాబోర్డులకు వైద్య సంబంధమైన సమస్యలు, మెడికల్ యూనిట్‌లకు, ఇంజినీరింగ్ సంబంధమైన సమస్యలు, ఇంజినీరింగ్ యూనిట్‌లకు నిర్ణయాధికారాలను ఇవ్వడం వంటిది. ఈ విధంగా విధ్యుక్త వికేంద్రీకరణ అంటే, సాధారణ పరిపాలకునికీ, అతని సాంకేతిక లేదా వృత్తిపరమైన సిబ్బందికీ (అది భౌగోళికంగా విడిపోయినటువంటిదిగానీ, లేదా ఒకే చోట పనిచేసేదిగానీ) మధ్యఉన్న సంబంధాల సమస్య అని అర్థము. ఒకవేళ వ్యవస్థలోని పాలనాధ్యక్షుడు ఉదాహరణకు ఆరోగ్యశాఖామంత్రి తన శాఖా కార్యదర్శి నిర్వహించేపనులు అంటే, మందులు సేకరించి నిలువచేసే కార్యక్రమంలోగానీ, లేదా మందులిచ్చే పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టే కార్యక్రమంలోగానీ కల్పించుకొన్నట్లయితే అది వికేంద్రీకరణ అనిపించుకోదు.

కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణలను శాసించే అంశాలు
(Factors Governing Centralization or Decentralization)

కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణలను శాసించే అంశాలు నాలుగు రకాలుగా ఉన్నట్లు గోచరిస్తుంది.[20] అవి :

1. బాధ్యతకు సంబంధించిన అంశాలు (The factors of responsibility)
2. పాలనాంశాలు (Administrative factors)
3. విధులకు సంబంధించిన అంశాలు (Functional factors)
4. బహిర్గత అంశాలు (External Factors)

20. J.W. Fesler in Elements of Administration Edited by M.Marx, 269-76

బాధ్యతకు సంబంధించిన అంశాలు సాధారణంగా వికేంద్రీకరణకు అవరోధాలుగా పరిణమిస్తాయి. ఇవి ఎప్పుడూ కేంద్రీకరణను మాత్రమే సమర్థిస్తాయి. వ్యవస్థాపకుడు ఆ వ్యవస్థకు సంబంధించిన అన్ని విషయాలకూ బాధ్యత వహించవలసి ఉంటుంది కాబట్టి, అతడు వికేంద్రీకరణ పద్ధతికి ఇష్టపడడు. అతి ముఖ్యమైన వ్యవహారాలన్నీ తన చేతిలోనే ఉంచుకోవడానికి ప్రయత్నిస్తాడు.

కేంద్రీకరణనుగానీ, వికేంద్రీకరణనుగానీ శాసించే పాలనాంశాలు అనేకము ఉన్నాయి. వాటిలో ఏజెన్సీ వయస్సు ఒకటి (Age for the Agency). వ్యవస్థ చాలాకాలంనుంచి పని చేస్తున్నదైనట్లయితే, దానిలో వికేంద్రీకరణ చాలా సులభంగా జరుగుతుంది. ఎందువల్లనంటే, ప్రక్రియలు, పూర్వ నిదర్శనాలు దానిలో అంతకుముందే క్రమబద్ధం చేయబడి ఉంటాయి. కొత్త వ్యవస్థలలోవలె ప్రతి విషయాన్ని, పై స్థాయిలో ఉన్న అధికారులకు నివేదించవలసిన అవసరం ఉండదు. పరిపాలనకు సంబంధించిన మరొక అంశం వ్యవస్థలోని విధానాల సుస్థిరత, నికరమైన పద్ధతులు, విధానాలు. సుస్థిరమైన పై పాలనా పద్ధతులు నికరంగా ఉన్నట్లయితే వికేంద్రీకరణ తేలికవుతుంది. తరచు మారుతూ ఉంటే అవరోధం కలుగుతుంది. మూడో ముఖ్యమైన పరిపాలనాంశం ఉద్యోగుల సామర్థ్యము. క్షేత్రంలో పనిచేసే ఉద్యోగులు దక్షులు, సమర్థులు అయినట్లయితే వికేంద్రీకరణ వీలవుతుంది. లేకపోతే కేంద్రీకరణ అనివార్య మవుతుంది. వేగం మీదనూ, పొదుపు మీదనూ ఒత్తిడి కలిగినట్లయితే, అది తరుచుగా కేంద్రీకరణకు దారి తీస్తుంది. కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణకు సంబంధించిన ఈ పరిపాలనాంశాల పట్టిక కేవలం వివరణాత్మకమే గాని, సంపూర్ణమైనది ఏ మాత్రం కాదు.

విధులకు సంబంధించిన అంశం కేంద్రీకరణను, లేదా వికేంద్రీకరణను అనేక ముఖ్యమైన మార్గాలలో ప్రభావితం చేస్తుంది. ఒకవేళ ఒక శాఖలో నిర్వహించవలసిన విధులు అనేకం ఉండి, అవి సాంకేతికమైన స్వభావం కలిగినట్లయితే అక్కడ వికేంద్రీకరణ అనివార్య మవుతుంది. ఎందువల్లనంటే, నేరుగా ఆ విధుల నన్నింటినీ నిర్వహించడానికి కావలసిన సాంకేతిక శక్తిగానీ లేదా సమయంగానీ ఆ శాఖాధ్యక్షునికి ఉండదు. అతడు ప్రతి ముఖ్యమైన విధిని ఒక స్వయం పాలనాధికారంగల విభాగానికి, లేదా శాఖకు అప్పగించి, ఆ విభాగానికి సంబంధించిన అధికారి సలహా ప్రకారం నడుచుకోవలసి ఉంటుంది. ఒకవేళ రక్షణ శాఖ, సమాచార శాఖలవంటి సార్వజనీనంగా ఏక రూపతతో ఉండవలసిన శాఖలకు ఆ విధులు అప్పగించడం జరిగినట్లయితే, ఆ ఏక రూపత సాధించడంకోసం కేంద్రీకరణ తప్పనిసరి అవుతుంది. ఒకవేళ భిన్నత్వం ఏ విధంగా ఆమోదించినా, లేదా వాంఛించినా వికేంద్రీకరణ మాత్రం తథ్యమనే చెప్పవలసి ఉంది.

కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణలకు సంబంధించిన సమస్యను నిర్ధారణ చేయడానికి కొన్ని బహిర్గత అంశాలు కూడా ఉన్నాయి. ఒకవేళ అభివృద్ధి పథకాల వంటి వాటిలో ప్రజలు లేదా స్థానిక సహకారం అవసరమైనట్లయితే, దానిని సాధించడానికి వికేంద్రీకరణ తప్పనిసరి అవుతుంది.

వికేంద్రీకరణ లేకుండా బహుముఖమైన పరిపాలన సాధ్యం కాదు. రాజకీయ పార్టీల ఒత్తిడి, దేశంలోని కొన్ని ప్రత్యేకమైన ప్రాంతాలలో ఉన్న ప్రభావాలు కూడా ఈ

వికేంద్రీకరణకు దారి తీస్తాయి. దాని ద్వారా రాజకీయ పార్టీలకు, వారి పలుకుబడి ఉన్న ప్రాంతాలలో వారికి తగిన అవకాశాలు లభిస్తాయి.

కేంద్రీకరణకు అనుకూలంగా వాదనలు-ప్రభావాలు
(Arguments and Influences of Centralization)

ఆధునిక యుగంలో కేంద్రీకరణ అధికమైపోవడం, పరిపాలనలోని ప్రధాన లక్షణంగా మారింది. ఈ విధమైన అభివృద్ధికి అనుకూలంగా పనిచేసే శక్తులు అనేకం ఉన్నాయి.

మొదటిది, సమాచారాల రవాణా సౌకర్యాలు అధికంగా పెరగడంవల్ల కేంద్రీకరణ చాలా సులభతరం అయింది. నేడు కేంద్ర ప్రభుత్వం తన ప్రతినిధులు, అధీనాధికారులు వేలమైళ్ళదూరంలో ఉన్నప్పటికీ వారితో ఒకే కార్యాలయ భవనంలో ఉన్నవారితో మాట్లాడినట్లు మాట్లాడే అవకాశం కలిగింది. వికేంద్రీకరణను అనుకూలంగా చేసే "దూరము" (Distance) అనే చర్చకు ఇప్పుడు ఆస్కారం లేదు.

రెండవది, కేంద్ర పర్యవేక్షణ క్రమబద్ధం నియంత్రణ, పొదుపును, దక్షతను పెంచి, కేంద్రీకరణలోని అసమర్థత, వృథా, బంధుపక్షపాతాన్ని తొలగిస్తుందని సర్వేసర్వత్రా ఒక విశ్వాసం ప్రబలి ఉన్నది. పరిపాలనా సంస్కర్తలు, పునర్వ్యవస్థీకరణ నిపుణులు ఈ అంశాన్ని తమ చర్చలలో ప్రధానంగా ఉటంకిస్తూ ఉంటారు. పాలనా నిర్వహణ మీద 1936 వ సంవత్సరంలో వెలువడిన ప్రెసిడెంట్ కమిటీవారి "రిపోర్ట్" 1940 లో వెలువడిన హూవర్‌కమీషన్ రిపోర్ట్‌లు అనేక క్షేత్ర విభాగాలలో సమైక్యాన్ని కేంద్రీకరణను సూచిస్తూ, సిఫారస్‌లు చేసినాయి. దక్షతకూ, పొదుపుకూ ప్రధానంగా సాధనంగా కేంద్ర అధికారంకోసం ఎదురు చూడటానికి ఉన్న కారణాలు తెలియనివేమీకావు. కేంద్ర ఉద్యోగులు సాధారణంగా ఎక్కువ సామర్థ్యము, అనుభవంతో ఉంటారు. వారి దృక్పథం విశాలంగానూ, ఎక్కువ జాతీయమైనదిగాను ఉంటుంది. వారు చెదురుమదురుగా వ్యాపించి ఉన్న సంకుచితమైన అధికారాల నియంత్రణలోకాక, ఎక్కువ మౌఖికంగా ఉండే జ్ఞానయుతమైన ప్రజాభిప్రాయం నియంత్రణకు లోబడి ఉంటారు. కేంద్రీకరణ, సమైక్యము (Centralization and integration) తలకు మించిన వ్యయాన్ని తగ్గిస్తాయి కాబట్టి ఈ రెండు మితవ్యయాన్ని చేకూర్చుతాయని విశ్వసించినారు.

మూడోది, కేంద్రీకరణకు అనుకూలంగా విత్త సంబంధమైన చర్చఉంది. ఆధునిక పరిస్థితుల దృష్ట్యా కేంద్రప్రభుత్వాధికారం కింద ఉన్న ప్రదేశంకంటె, తక్కువగా ఉన్న ప్రదేశాలు ఆర్థికంగా సమృద్ధిగా లేవు. రాష్ట్రాలు (States), ప్రదేశాలు (Provinces), స్థానిక సంస్థలు (Local Bodies) ఇవన్నీ కూడా కొంచెం ఇంచుమించుగా కేంద్రప్రభుత్వం నుంచి వచ్చే ఆర్థిక సహాయం (Grant in aid) మీదనే ఆధారపడి ఉంటాయి. ఆ కారణంవల్ల రాష్ట్రాలు- స్థానిక సంస్థలకు సంబంధించిన అధికారాలలో అధికాంశం కేంద్ర ప్రభుత్వం చేతిలోనే ఉంటుంది. తత్ఫలితంగా కేంద్రీకరణ ఏర్పడుతుంది.

నాలుగవది, ఆధునికమైన రక్షణ అవసరాలు, ఆర్థిక ప్రణాళికా రచన (Economic Planing) వంటి విషయాలు కూడా కేంద్రీకరణకు సహాయం చేస్తున్నాయి. నేడు మనము పూర్తిగా యుద్ధాలలోకంలో నివసిస్తున్నాము. అయితే వాటిని విజయవంతంగా నిర్వ

హించడానికి జాతీయ వనరులన్నింటినీ సమకూర్చుకొని పురోగమించవలసిన అవసరం ఉన్నది. ఈ కార్యక్రమానికి కేంద్ర ప్రభుత్వ నిర్దేశము, నిర్వహణ ఏకరూప కృషికోసం అవసరమవుతుంది. దానిద్వారా కేంద్రీకరణ జరుగుతుంది. ఇదేవిధంగా ప్రణాళికా రచన కూడా అన్ని దేశాలలోని జాతీయ ఆర్థిక విధానాన్ని అత్యవసరంగా అనుసరించేదిగా తయారయింది. దీని విషయంలో కూడా స్థానిక ప్రజల ఉదాసీనత క్రియాశూన్యత లేదా సంకుచిత దృష్టివంటివి జాతీయ ప్రణాళికలను విచ్ఛిన్నం చేయకుండా, కేంద్ర నిర్దేశము, పర్యవేక్షణ అవసరమవుతుంది

ఐదవది, కేంద్రీకరణ అంటే, ప్రజల శ్రద్ధాసక్తులకు సంబంధించిన మిత వ్యయమని అర్థము. అంటే ప్రభుత్వాధికారుల కార్యక్రమాలను గురించి ఆలోచించడం, తీర్మానించుకోవడం, అనుసరించడం వంటి విషయాలలో చాలావరకు శ్రమ తగ్గుతుందన్నమాట.

ఇంతేకాక, ఏదైనా ఒక ప్రత్యేకమైన కార్యాన్ని కేంద్రం ఆధీనంలో పెట్టడం ద్వారా దాని అవసరాన్ని లేదా ప్రాముఖ్యాన్ని నొక్కి చెప్పే కోరిక. ఏకరూపత కోసం చేసే ప్రయత్నాలు, పై స్థాయిలో ఉండే యూనిట్‌లు ఎక్కువ అధికారాన్ని తమ చేతులలోకి తీసుకోవలెనని చేసే ప్రయత్నాలు, ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రాన్ని క్రమబద్ధంగా అధ్యయనం చేయడంవల్ల కలిగే ప్రభావం వంటి కొన్ని కారణాలుకూడా ఈ కేంద్రీకరణకు అనుకూలంగా పనిచేస్తున్నాయి. అమెరికా దేశంలో ఈ అధ్యయనం ప్రత్యేకంగా ఉద్యోగి బృందపాలన, ఖాతాల నిర్వహణ (Accounting), కొనుగోలు (Purchasing), బడ్జెట్ తయారీ (Budgeting), వ్యవస్థీకరణ పద్ధతులు (Organization methods) పౌరసంబంధాలు (Public relations) మొదలయిన కొన్ని సాధారణ కార్యకలాపాల విషయంలో మాత్రమే శ్రద్ధ చూపుతుంది. ఈ విషయాలు కేంద్రీకృతంగానే చక్కగా నిర్వహించవచ్చునని చెప్పవచ్చు. ఈ కారణాల ఫలితంగానే కేంద్రీకరణ, లేదా పైస్థాయి అధికార యూనిట్‌లు ఈ కార్యకలాపాల విషయంలో రూపొందడం జరిగింది.

కేంద్రీకరణకు వ్యతిరేకవాదన (The Case Against Centralization)

కేంద్రీకరణకు వ్యతిరేకంగా జరిగే చర్చలలో మొదటి అంశం. పై అంతస్థులతో ఒత్తిడి అడ్డంకులు పెరిగి, నిర్ణయాలు చేయడంలో సఫలం చేయడంలోనూ జాప్యం జరుగుతుంది-అని.

కేంద్ర అధికారులు ప్రజలకు చాలా దూరంగా ఉండటంవల్ల స్థానిక పరిస్థితుల గురించిన అవగాహన సమగ్రంగా ఉండదు. కాగా స్థానిక పరిస్థితులు, సమస్యలు వివిధ ప్రదేశాలలో వివిధ రకాలుగా ఉంటాయి. తత్ఫలితంగా కేంద్రీయ పాలనా పద్ధతిని, స్థానిక విభేదాల దృష్ట్యా అవలంబించడానికి వీలుపడక ప్రధానమైన విభేదాలను విస్మరించడం జరుగుతుంది.

కేంద్రీకరణవల్ల ప్రజలు పాలనలో భాగం పంచుకొనే అవకాశం తగ్గిపోతుంది. దానిద్వారా ప్రజాస్వామ్య పద్ధతి నిర్వీర్యమైపోతుంది. 4. పొదుపు దక్షతలకోసం కేంద్రీకరణ చాలా అవసరం అనే వాదనను వ్యతిరేకించడం జరిగింది. జాగ్రత్తగా వ్యవహరిస్తే ఆ రెండు అంశాలను వికేంద్రీకరణ పద్ధతిలో కూడా పొందవచ్చు. మంచి ప్రభుత్వము స్వయం

ప్రభుత్వాలు అసంగతమైనవి కావు. ఒకవేళ అయినా ప్రజాస్వామ్య పద్ధతి జీవితందృష్ట్యా మొదటిది, రెండవదానికి స్థానాన్ని కల్పించవలె.

ముగింపు (Conclusion)

కేంద్రీకరణను వికేంద్రీకరణను సమర్థించేవారిమధ్య జరిగిన చర్చ అసమానమైనని, పరిపాలనకు సంబంధించిన ఆలోచన కర్తలు (Administrative thought) గుర్తించవలసి ఉన్నది. కేంద్రీకరణకు లేదా వికేంద్రీకరణకు సంబంధించిన ప్రతి చర్చను యుక్తమైన ప్రత్యర్థి వాదనతో సమానంగా జోడించవచ్చు. అందువల్ల ఉత్తమమైన వ్యవస్థీకరణకు కేంద్రీకరణను గానీ, లేదా వికేంద్రీకరణనుగానీ ఏకైక సిద్ధాంతంగా అంగీకరించడానికి వీలులేదు. ఈ పరిస్థితుల దృష్ట్యా, పరిపాలనాశాస్త్రాన్ని రచించే రచయితలు ఈ సిద్ధాంతాల మధ్య రాజీ ఏర్పడవలెననో, లేదా పరిస్థితులకు అనుగుణంగా ఆయా సిద్ధాంతాల ఆచరణ యోగ్యతనుబట్టి నిర్ణయించవలసి ఉంటుందనో వాదిస్తారు. పరిస్థితులకు అనుగుణంగా ఆచరణ యోగ్యతనుబట్టి నిర్ణయించే విధానానికి అంటే, రాజీ పద్ధతికి (Compromise) ఉదాహరణగా విధాన నిర్ణయం (Policy making) కేంద్రీకృతమై ఉన్నప్పుడు, దాని పరిపాలన వికేంద్రీకృతమై ఉండవలె. లేదా క్షేత్ర విభాగాలలోని అధికారులు, వివిధ విషయాలను కేంద్ర పరిశీలనకు, నిర్ణయానికి నివేదించక సొంతంగా నిర్ణయాలు తీసుకొనే అధికారంతో ఉండవలె. కాని, కేంద్ర అధికారులు ఈ క్షేత్ర విభాగాలలోని అధికారుల నిర్ణయాలను "పోస్ట్-ఆడిట్" చేసి, తాము నిర్ణయించిన విధానాలకు అనుగుణంగా ఉన్నదీ లేనిదీ పర్యవేక్షించవలె. అమెరికా దేశంలో ఫెడరల్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ నిర్వహించవలసిన భర్తీ, వర్గీకరణ మొదలయిన కార్యకలాపాలన్నీ వికేంద్రీకృతమయినాయి. ఈ విషయంలో ఇంకొక అభిప్రాయం ఏమిటంటే, కేంద్రీకరణనుగానీ, వికేంద్రీకరణనుగానీ సాధారణ అనువర్తనీయం కోసం ఒక సిద్ధాంతంగా అంగీకరించడానికి వీలులేదు. ఈ రెండు అంశాలకు సంబంధించిన విచిత్రపరిస్థితులను ఆలోచించి జాగ్రత్తగా ఒక నిర్ణయానికి రావలసిన దానిని "వాలెస్" (Wallace) ఖచ్చితంగా ప్రదర్శించినాడు.[21] అతని సిద్ధాంతం ప్రకారం ఈ రెండు సిద్ధాంతాలలో ఏ ఒక్కటీ రుజువు కాలేదు. అందువల్ల రెంటిలో దేనిని కూడా వ్యవస్థలోని ఏ పరిసరాలలో అనువర్తనం చేసినా, చేయకపోయినా మంచిదనిగానీ, చెడ్డదనిగానీ అంగీకరించడానికి వీలులేదు.

ఆజ్ఞా ఏకత్వము
(Unity of Command)

అర్థవివరణ (Meaning)

ఆజ్ఞా ఏకత్వం అంటే, ప్రతి ఉద్యోగి ఒకరికంటె ఎక్కువ మంది తత్క్షణ ఉన్నతాధికారుల ఆజ్ఞలకు లోబడి ఉండకపోవటం. ఆ విధంగా ఉన్నట్లయితే వారిద్వారా అతడు పరస్పర విరుద్ధాలైన ఆజ్ఞలను పొందటంవల్ల అతని పరిస్థితి గందరగోళమైపోతుంది. ఆజ్ఞలలో భిన్నత్వం ఏర్పడటంవల్ల ఉద్యోగి, పై అధికారుల మధ్య స్పర్థలు కలుగజేసి తాను

21. S. C. Wallace, Federal Departamentalization, P. P. 135-46.

తప్పించుకొని తిరిగే ప్రమాదం ఏర్పడుతుంది. దీనివల్ల బాధ్యతారహితమైన తత్తరపాటు పరిస్థితి ఏర్పడుతుంది.

సిద్ధాంతరీత్యా పటుతరమైన ఈ ఆజ్ఞా ఏకత్వం అనే సిద్ధాంతం ముట్టడించ డానికి అలవికానిదిగా కనిపించినా, ఆచరణరీత్యా మనకు ముఖ్యమైన మినహాయింపులు కనిపిస్తాయి. ఒకే ఉద్యోగి తరుచుగా ఇద్దరు అధికారుల ఆజ్ఞ, లేదా నియంత్రణకు లోబడి ఉంటాడు. ఒక అధికారి పాలనావిషయాలకు సంబంధించినవాడు. రెండో అధికారి సాంకేతిక, లేదా వృత్తిపరమైన విషయాలకు సంబంధించినవాడు. ఉదాహరణగా మన స్థానిక సంస్థలలో పనిచేసే మెడికల్ ఆఫీసర్‌ను తీసుకొంటే పాలనా విషయికంగా మెడికల్ ఆఫీసర్ ఆ స్థానిక సంస్థకు సంబంధించిన "చెయిర్‌మన్" (Chairman) అధీనంలో ఉంటాడు, కాని, వృత్తిపరంగా స్టేట్ పబ్లిక్ హెల్త్ డైరెక్టర్ అధీనంలో ఉంటాడు. సాంకేతిక సంబంధమైన ఉద్యోగులందరూ ఏ వ్యవస్థలో పనిచేసేవారుగానీ, ద్వంద్వ నియంత్రణ అంటే, 'వ్యవస్థలోని పాలనాధికారి, సాంకేతిక నిపుణతకు సంబంధించిన తమ సొంత "లైన్" అధికారి, ఇద్దరి నియంత్రణలో ఉండటం జరుగుతుంది.

ఈ విధమైన ఏర్పాట్లకు కారణం ఏమిటంటే, పరిపాలనా నియంత్రణ, సాంకేతిక నియంత్రణ రెంటినీ జరపడానికి యోగ్యులు, శక్తిమంతులు అయిన పర్యవేక్షణాధికారులు లభించడం కష్టమైపోవడంవల్లనే కాగా, ఒకేవ్యక్తి ఒకదానికంటె ఎక్కువ విషయాలలో నైపుణ్యం సంపాదించి ఉండటం కూడా కష్టసాధ్యమే.

శాస్త్రీయ నిర్వహణోద్యమానికి తండ్రివంటివాడుగా చెప్పబడే ఎఫ్. డబ్ల్యు. టేలర్ ఈ ఆజ్ఞా ఏకత్వం లేదా అతని మాటలలో "మిలిటరీ రకానికి చెందిన ఫోర్‌మన్" (Military type of foreman) అనే సిద్ధాంతాన్ని తోసిపుచ్చినాడు. దాని స్థానే విధ్యుక్త నిర్దేశము, పర్యవేక్షణ, ప్రతి వర్కర్‌మీద 8 మంది ఫోర్‌మన్‌లు, లేదా పర్యవేక్షకుల పద్ధతిని సూచించినాడు. ఆతడు వారికి ఈ విధంగా నామకరణం చేసినాడు. (1) గాంగ్‌పెత్తందారు (Gang boss) (2) వేగానికి సంబంధించిన పెత్తందారు (Speed boss) (3) ఇనస్పెక్టర్‌లు (The inspectors) (4) సరిచేసే పెత్తందారు (Repair boss) (5) పనిక్రమము మార్గానికి సంబంధించిన గుమాస్తా (The order of work and route clerk) (6) ఆదేశ పత్రాల గుమాస్తా, (7) సమయ పాలన గుమాస్తా (8) కొట్టు క్రమశిక్షణా పాలకుడు. దీనిలో మొదటి నలుగురు కొట్టు, లేదా ఫ్యాక్టరీలోనే ఉంటారు. పనిచేసే వర్కర్లకు వ్యక్తిగతంగా సహాయం చేస్తూ ఉంటారు. ప్రతి పెత్తందారు తన ప్రత్యేకమైన "లైన్" లేదా విధికి మాత్రమే సహాయపడుతూ ఉంటాడు. మిగతా నలుగురు ప్రణాళికా గదిలో ఉండి పనులు జరుపుతూ ఉంటారు. అంటే, ఆజ్ఞలు సూచనలు వ్రాతమూలకంగా పంపుతూ ఉంటారన్నమాట.[22] టేలర్ దృక్పథం ప్రకారం దీనిలోఉన్న ముఖ్యమైన ప్రయోజనం ఏమిటంటే, ప్రతి విధికి ప్రత్యేకమైన నిపుణుల పర్యవేక్షణ లభిస్తుంది. పర్యవేక్షకుల మధ్య శ్రమ విభజన కూడా జరుగుతుంది. అంతేకాని ఒకే ఒక ఫోర్‌మన్ (Foreman) ఈ విధులన్నింటిలో నిపుణుడై ఉండటం సాధ్యంకాదు.

టేలర్ ఈ ప్రత్యేకీకరణ విధానాన్ని పరిశ్రమలోని పర్యవేక్షక విధులకోసం సూచించినాడు. కాని, పైన చూపినట్లు ఇది ప్రభుత్వ పాలన రంగంలోకూడా ప్రవేశించింది.

22. F. W. Taylor Shop management. — P. 99-100.

కాగా, దినదినం ఈ రంగంలో ప్రముఖస్థానాన్ని ఆక్రమించుకొంటున్నది. వెంటవెంటనే సాధారణ పాలనకు సంబంధించిన పర్యవేక్షణతోపాటు వివిధ రకాల నిపుణుల సాంకేతిక పర్యవేక్షణకూడా పెరిగిపోతూఉంది. ఇది చూసిన కొందరు విమర్శకులు "ఆజ్ఞా ఏకత్వం" అనే సిద్ధాంతం విచ్ఛిన్నమైపోయిందని వాదిస్తున్నారు.

ఆజ్ఞా ఏకత్వం అనే నియమాన్ని సమర్థించేవారు, దీనిని రక్షించడానికి ప్రయత్నిస్తూ, సాంకేతిక నిపుణులు ప్రభుత్వ పాలనలో స్వతంత్రమైన ఆ అకారాన్ని, నియంత్రణను వాస్తవంగా జరపలేరని అన్నారు. వారు కేవలం "స్టాఫ్" హోదాలో (Capacity) పని చేస్తారు. అంటే, సలహాదారులుగా, సహాయకులుగా లేదా పరిపాలనా సంబంధమైన ఏజెంట్లు లేదా, లైన్ ప్రధానాధికారి అన్నమాట. వారుచేసే అటువంటి అధికారం లేదా నియంత్రణ వాస్తవంగా వారి అధికారానికి, నియంత్రణకు ఒక విస్తృతి మాత్రమే అవుతుంది. అందువల్ల ఆజ్ఞా ఏకత్వ సిద్ధాంతాన్ని ఉల్లంఘించినట్లు ఏ మాత్రంకాదు. ఈ వాదన 'ఆస్టిన్' (Austin) చేసిన ప్రసిద్ధమైన వాదనవలె ఉన్నది. ఏమిటంటే 'సావరిన్ అనుమతించనంతమేరకు అతడుకూడా ఆజ్ఞాపిస్తూనే ఉంటాడు" అని. కాని, ఇది అంగీకార యోగ్యంగాలేదు. ఇది వాస్తవంగా ఇబ్బందిని మరుగుపరచడానికి ఒక కల్పిత గాథమీద ఆధారపడి ఉంది. సాంకేతికోద్యోగుల కార్యకలాపాలు ప్రతి విషయంలోనూ, లేదా అనేక విషయాలలోనూ, పరిపాలనాధికారి దృక్పథం ప్రకారమే ఉంటాయని చెప్పడం సత్య సమ్మతంకాదు. సాంకేతిక నిపుణులు, వారి అనేక "లైన్"లలో ఏంచేస్తున్నారో, లేదా కోరుతున్నారో పరిపాలనాధికారికి తెలియదు సరికదా, అర్థంకూడా చేసుకోలేడు. ఇది పెద్ద తరహా వ్యవస్థలలో ప్రత్యేకంగా జరుగుతుంది.

బహుశా ఆజ్ఞా ఏకత్వం అనే సిద్ధాంతానికి అనుకూలంగా ఈ విధమైన వాదన చేస్తే బాగుంటుందని చెప్పవచ్చు. ఏమిటంటే, "ఒకే ఉద్యోగికి తన విధులకు సంబంధించిన వేరువేరు అంశాల గురించి, ఒకరికన్న ఎక్కువమంది ఉన్నతాధికారులనుంచి ఆజ్ఞలు వచ్చినట్లయితే, వాస్తవంగా ఆజ్ఞా ఏకత్వం అనే నియమాన్ని ఉల్లంఘించినట్లుకాదు" అని. ఒకవేళ ఒకే ఉద్యోగి తాను నిర్వహించవలసిన ఒకే ఒక విధికి సంబంధించి, ఒకరికన్న ఎక్కువమంది పై అధికారులనుంచి ఆజ్ఞలు పొందినప్పుడు మాత్రమే ఆ నియమాన్ని ఉల్లంఘించినట్లవుతుంది. యథాతథంగా పరిపాలనా సంబంధమైన పర్యవేక్షకులు, సాంకేతిక సంబంధమైన వివిధ విషయాలలో అనేక ఉద్యోగులమీద నియంత్రణ జరుపుతూ ఉంటారు. అందువల్ల ఏదైనా ఒక విషయంలో ఉద్యోగి ఒకే అధికారినుంచి మాత్రమే ఆజ్ఞ పొందుతాడు. ఆజ్ఞా ఏకత్వంలో ఈ విధంగా కనిపించే ఉల్లంఘన పరిస్థితిని ఇంకా ఎక్కువ సూక్ష్మంగానూ, వివరంగానూ విశ్లేషణ చేసినట్లయితే అదృశ్యమై పోతుంది. అయితే కొన్ని సందర్భాలలో అతివ్యాప్తి జరగవచ్చు. దానిద్వారా వివిధరకాల పర్యవేక్షణల మధ్య పరస్పర వైరుధ్యాలు తలెత్తవచ్చు. కాని, సవివరంగా ఆలోచిస్తే మాత్రం వాటిహద్దులను ఏర్పరచడం అసాధ్యమేమీకాదు. కొన్నికష్టమైన విషయాలలో ఇది సాధ్యం కాకపోవచ్చు. తుది ఆజ్ఞ సాధారణంగా పరిపాలనాధికారిదే అయి ఉంటుంది. అంతిమంగా ఆజ్ఞా ఏకత్వానిదే ప్రాధాన్యమనే నమ్మకంతో అప్పీల్‌లో అతడే సాంకేతిక నిపుణులను మించిపోగలుగుతాడు.

కొన్ని సందర్భాలలో ఈ ఆజ్ఞా ఏకత్వం అనే నియమానికి ఇచ్చే రెండు అర్థాలు వేరే ఉన్నాయి. ఏమిటంటే, ఒక వ్యవస్థలో ఉండే యూనిట్లన్నీ ఒకే అధికారి కింద ఉండే టట్లు సమైక్యం చేయబడటం. అంటే అధ్యక్షుడు, మంత్రిమండలి లేదా ఇతర అధికారి లేదా సంఘం అన్నమాట. ఈ భావంలో ఆజ్ఞా ఏకత్వం, నిబంధనాత్మక సంఘాలు, ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్లు మొదలయిన స్వతంత్ర లేదా స్వయంపాలక యూనిట్లతో అసంగతమైనవిగా ఉంటాయి.

2. ఆజ్ఞా యూనిట్ అంటే ప్రధాన వ్యవస్థాపకుడు ఒకే వ్యక్తి అయి ఉండ వలె అంతేకాని, బోర్డ్ (Board) లేదా కమీషన్ (Commission) అయి ఉండకూడదు. ఈ ఆజ్ఞా ఏకత్వానికి అన్నిచోట్ల ఆమోదించిన అర్థం మొదటనే చర్చించడమయింది. ఏమి టంటే, "ఒకే ఉద్యోగి ఒకరికన్న ఎక్కువ తత్క్షణ ఉన్నతాధికారులనుంచి ఆజ్ఞలను పొందకూడదు" అని.

సమన్వయము
(Co-ordination)

సమన్వయము అంటే, దీనికి వ్యతిరేకమైన సంఘర్షణలను, పరస్పర విరుద్ధమైన పనులు చేయడాన్ని, అతివ్యాప్తిని లేకుండా చేయడం. యాథార్థంలో (Positively) వ్యవ స్థలో పనిచేసే అసంఖ్యాకులైన ఉద్యోగులమధ్య కలిసి పనిచేసే లక్షణాన్ని, సహకారాన్ని (Co-ordination) సాధించడం. సమన్వయం లేకుండా ఏ వ్యవస్థకూడా తన గమ్యం చేరుకోవడానికి అనుగుణంగా పురోగమించలేదు. కాగా, దానిలోని వివిధ సభ్యులకు సంబం ధించిన కార్యకలాపాలు తటస్థవైఖరి నవలంబించి పరస్పరం రద్దు అయిపోతాయి.

మూనీ (Mooney) అభిప్రాయం ప్రకారం[23] సమన్వయం వ్యవస్థకు సంబంధిం చిన మొదటి సిద్ధాంతము. దీనికి అధీనంగా ఉన్న తక్కిన సిద్ధాంతాలన్నీ దీనిలో సమ్మిళితమై ఉంటాయి. వీటి ద్వారానే అది పనిచేస్తుంది. ఇంతేకాక సమన్వయం వ్యవస్థలోని ప్రయోజ నాల మొత్తం పరిమాణాన్ని వ్యక్తం చేస్తుంది. అంటే అంతర్గత ప్రయోజనాలనన్నమాట. ప్రతి వ్యవస్థకు రెండు రకాల లక్ష్యాలు ఉంటాయి. ఒకటి బహిర్గతమైనవి. రెండు అంతర్గత మైనవి. బహిర్గత లక్ష్యాలు వ్యవస్థకు-వ్యవస్థకు మధ్య భిన్నంగా ఉంటాయి ఉదాహరణకు సైన్య విషయంలో రక్షణ, పోలీస్ విషయంలో శాంతి భద్రతలను కాపాడటం, విద్యా వ్యవస్థ విషయంలో విద్యావ్యాప్తి వంటివి. అంతర్గతలక్ష్యం ప్రతి విషయంలోనూ సమన్వయం సాధించడమే. అంటే, వ్యవస్థను సామరస్య పూర్వకంగానూ, దక్షతతోనూ పని చేసేటట్లు చేయడం. సైనిక వ్యవస్థవంటి వ్యవస్థలలో బహిర్గత లక్ష్యం ఎల్లప్పుడూ అనుసరణీయం కాదు. (ఉదా:-శాంతికాలంలో) కాని ఆంతరంగిక లక్ష్యంమాత్రం మిలిటరీ యంత్రాంగా నికి సంబంధించిన సమన్వయ పూర్వక విధి నిర్వహణమే. దానిని డ్రిల్లు, ఎక్సర్‌సైజెస్, సైనిక విన్యాసాలు మొదలయిన వాటిద్వారా అనుసరించడం జరుగుతుంది.

23. Mooney-Principles of organization P. 6.

సమన్వయం ఎందుకోసం ? (Why Co-ordination is necessary)

ఏదైనా ఒక విస్తృత సముదాయంలోని సభ్యులను విచ్చలవిడిగా వదిలివేసినప్పుడు వారు వివిధ దిక్కులకు జారిపోవడం జరిగి, సంఘర్షణలకు దారితీస్తుంది. అప్పుడు వారి స్వభావ సిద్ధమైన ప్రవృత్తులద్వారా, ఈ సమన్వయం అనేదాని అవసరం ఉత్పన్నమవుతుంది. ఈ సంఘర్షణలకు మూడు ప్రత్యేకమైన కారణాలు పొందుపరిచడానికి తగినంతగా ఉన్నాయి.

1. ఉద్యోగుల పనిలో, లేదా వ్యవస్థలలోని యూనిట్‌లలో జరిగే పనులలో ఒకరి కార్యకలాపాలతో వేరొకరికి పరిచయం లేకపోవడంవల్ల సంఘర్షణ అతివ్యాప్తి జరుగుతుంది. ఒక యూనిట్‌లో ఏ రకమైన పని జరుగుతూ ఉన్నదో ఇంకో యూనిట్‌లో ఉన్నవారికి తెలియక పోవడంవల్ల, అదే రకమైన పనిని వారుకూడా నిర్వహించడం వల్ల ఆ పనిలో ప్రతిరూపణ జరగవచ్చు. లేదా ఆ యూనిట్‌లో పనిచేసే వారి పనిలో సంఘర్షణ ఏర్పడేటట్లుగా ఒక నిర్ణయాన్ని వీరు తీసుకోవడంకూడా జరగవచ్చు.

2 విధుల నిర్వహణా బాధ్యతను స్వీకరించిన కొంతమంది వ్యక్తులు స్వభావ సిద్ధంగా తమ విధులకు, లేదా కార్యకలాపాలకు మాత్రమే అత్యధిక ప్రాధాన్యాన్ని సంబద్ధీకరిస్తూ, ఇతరుల అవసరాలను పట్టించుకోకుండా వేరేవారి పరిధిని ఆక్రమించుకోవడానికి ప్రయత్నించే ప్రవృత్తితో ఉంటారు. కాని, తాము నిర్వహించే విధి ఒక సంపూర్ణమైన విస్తృత వ్యవస్థలోని ఒక భాగమేనని, ఆ వ్యవస్థకు ఈ భాగం ఆధీనమైనదే నని వారు భావించరు.

3. మూడో ముఖ్యమైన కారణం అధికార వ్యామోహము. ప్రత్యేకంగా చొరవ గలవాడూ, శక్తిమంతుడూ అయిన వ్యవస్థాధ్యక్షులకున్నట్లు ప్రాధాన్యము, అధికారంపట్ల ఆశ దీనికి బలవత్తర కారణము. వారు సామ్రాజ్య నిర్మాణానికి పూనుకొంటారు. అంటే, ఎప్పుడూ కొత్తకొత్త కార్యకలాపాలాలను సృష్టిస్తూ తమ వ్యవస్థాపరిధిని విస్తృతంచేస్తూ ఉంటారు. దానివల్ల ఇతరవ్యవస్థల అధికార పరిధి తగ్గిపోవడం జరుగుతూ ఉంటుంది.

వ్యవస్థీకరణ సమస్యగా సమన్వయము
(Co-ordination as an Organizational Problem)

వ్యవస్థ సక్రమంగా పని చేయవలెనంటే దానిలోని సంఘర్షణలు ఏకారణంచేత ఉత్పన్నమైనవి అయినాసరే, తొలగించదగినవే అనే విషయంమాత్రం స్పష్టంగా చెప్పవచ్చు. ఆ సంఘర్షణలను దూరం చేయడానికి సమన్వయ సాంకేతిక పద్ధతే ఏకైకమార్గము కొందరి అభిప్రాయం ప్రకారం, నిర్వహణ, లేదా ఆజ్ఞలవలె సమన్వయం వ్యవస్థకు సంబంధించిన పెద్ద సమస్య ఏమీకాదు. వ్యవస్థ ఏ పద్ధతిలో నిర్మాణమైనదయినా కానీ, దాని నిర్మాణంలో సమన్వయం దానంతట అదే జరగదు. అయితే, దోషపూరితమైన వ్యవస్థీకరణ సమన్వయం అనే సమస్యను ప్రకోపింపజేస్తుందని మాత్రం రూఢిగా చెప్పవచ్చు. లేదా ఆ సమస్యను పూర్తిగా అపరిష్కృతంగా స్థిరపడేటట్లు చేస్తుంది. అనైక్య వ్యవస్థలో (Disintegrated organization) సమన్వయం కష్టమైన సమస్యగానూ, సమైక్య వ్యవస్థలో సమన్వయం

ఎక్కువ సులభమైన సమస్యగానూ తయారవుతుంది. అందువల్లనే ఆ విషయాన్ని ఈ అధ్యాయంలో చర్చించడం జరిగింది. సమన్వయాన్ని సాధించడానికి కావలసిన సాంకేతిక పద్ధతులను గురించి, తరవాత నిర్వహణ సమస్యలను చర్చించేటప్పుడు చర్చించడం జరుగుతుంది.

సమాపనము (Conolusion)

పని వర్గీకరణకు, విభజనకు ఆ వర్గాలు, విభాగాలనుంచి రూపొందిన సబ్ యూనిట్ లే ఆధారాలు. అధికార పరంపర, నియంత్రణావధి, దత్తత, సమైక్యము, అనైక్యము కేంద్రీకరణలు-వికేంద్రీకరణలు, ఆజ్ఞా ఏకత్వము, సమన్వయము ఇవి వ్యవస్థతో ముడివడి ఉన్న మౌలికమైన సమస్యలు. ఈ విషయంలో పైన జరిగిన చర్చ ఈ సమస్యలను పరిష్కారం చేయడంకోసం మనకు ఏ విధమైన నిబంధనలనూ ఇవ్వవు. కాని, దీనివల్ల మనలో కొంత జాగృతి కలిగింది. దానిద్వారా ఈ సమస్యలకు సాధ్యమైనంత మేరకు తగిన పరిష్కారమార్గాలను కనుక్కొనే ఆలోచన తలెత్తింది. అందువల్ల, ఈ చర్చ ఒకవైపు ఈ పాలనాశాస్త్రాన్ని అధ్యయనంచేసే విద్యార్థికీ, వేరొకవైపు అనుభవ పూర్వకంగా అమలులో పెట్టేవారికీకూడా ఉపయోగపడుతుందని చెప్పవచ్చు.

పునర్వ్యవస్థీకరణ
(Re-organization)

వ్యవస్థ ఎంతజాగ్రత్తగా నిర్మించినదైనా కాల ప్రవాహంలో పరిస్థితుల మార్పుకు గురికావడంవల్ల అప్రచలితమై (Out moded) పోతుంది. అందువల్ల పునర్వ్యవస్థీకరణ చేయవలసిన అవసరం ఏర్పడుతుంది. పునర్వ్యవస్థీకరణను "ఒక వ్యవస్థానిర్మాణాన్ని శోధించి బాగుచేయడం". అని నిర్వచించవచ్చు. అంటే, అసంగతాలను, లోపాలను తొలగించి, వ్యవస్థలో చక్కని సర్దుబాట్లు చేయడమన్నమాట.

ఈ పునర్వ్యవస్థీకరణ కొత్తదేమీకాదు, దీనికికూడా వ్యవస్థీకరణతో సమానమైన వయస్సు ఉంది. ప్రతి దేశంలోనూ పరిపాలనా చరిత్రలో పునర్వ్యవస్థీకరణకు కావలసినన్ని ఉదాహరణలు లభిస్తాయి.

ఉదాహరణకు అక్బర్ కాలంలో తోడర్‌మల్ మొగల్ సామ్రాజ్యంలోని భూమిశిస్తు పద్ధతిని పునర్వ్యవస్థీకరణ చేసినాడు. బ్రిటిష్ పాలన కాలంలో సివిల్ సర్వీస్‌లు, కోర్టులు, పోలీస్, విద్యాపద్ధతి, సైనికవ్యవస్థ మొదలయినవన్నీ అనేకసార్లు పునర్వ్యవస్థీకరించడం జరిగింది. గతంలో పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రవృత్తి వరుసగా జరిగేదికాదు. వ్యవస్థలో ఏవైనా సంకట పరిస్థితులు ఏర్పడి, సత్వర పరిష్కారం అవసరమైనప్పుడు మాత్రమే ఈ ప్రవృత్తిని అవలంబించడం జరిగేది నేటి ప్రగతి పూర్వకమైన పరిపాలనా పద్ధతి పునర్వ్యవస్థీకరణను గౌరవిస్తుంది. దీని అవసరాన్ని సర్వదా ఆశిస్తుంది. అందువల్ల దీనికి శాశ్వతమైన యంత్రాంగాన్ని సృష్టించవలసి ఉంది.

ఇది నిలకడగా ఉండే ప్రవృత్తితోపాటు పునర్వ్యవస్థీకరణ తన అంతర్గత సిద్ధాంతాలతో ఎంతో అనుభవపూరితమవుతూ ఉన్నది. పూర్వము పునర్వ్యవస్థీకరణ

కేవలం స్వానుభవపూర్వకమైనదిగానే ఉండేది. ఒక వ్యక్తి స్వానుభవాన్ని, లేదా అధికార సంస్థ స్వానుభవాన్ని పురస్కరించుకొని ఈ పునర్వ్యవస్థీకరణ జరుగుతూ ఉండేదన్నమాట. నేడు వ్యవస్థలోని మౌలికమైన సిద్ధాంతాలు అంటే, కార్యకలాపాలను విధులను బట్టి యూనిట్‌లుగా వర్గీకరణ చేయడం, నిర్వహణకు సాధ్యంకానంత ఎక్కువగా ఉన్న నియంత్రణావధిని తగ్గించడం, సమన్వయాన్ని సాధించడానికి అనైక్యంస్థానంలో సమైక్యాన్ని ప్రవేశపెట్టడం, కేంద్రీకరణ, లేదా వికేంద్రీకరణలలో సకారణంగా హెచ్చు తగ్గులు చేయడంవంటి సిద్ధాంతాలనుంచి పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళికలు ప్రేరణను పొందుతూ ఉన్నాయి. ప్రభుత్వ యంత్రాంగంమీద హాల్డేన్ (Haldane) కమిటీవారు 1918 వ సంవత్సరంలో బ్రిటిష్ పాలనా వ్యవస్థను ఏకపక్ష విధ్యుక్త ప్రాతిపదికమీద పది శాఖలలో (Departments) పునర్వ్యవస్థీకరణ చేయవలసిందిగా సిఫారసు చేసినారు. అవి :-

1. విదేశ వ్యవహారాలు (External affairs)
2. రక్షణ (Defence)
3. పరిశోధన (Research)
4. సమాచారము (Information)
5. ఉత్పత్తి (Production)
6. ఉద్యోగాలు (Employment)
7. సప్లయిలు (Supplies)
8. విద్య (Education)
9. ఆరోగ్యము (Health)
10. న్యాయము (Justice)

అమెరికా దేశంలో పాలన నిర్వహణ విషయంలో ప్రెసిడెంట్ కమిటీవారు 1937 వ సంవత్సరంలో ఇదే విధమైన సిఫారస్‌లను చేసినారు. వాటి ప్రకారం ఫెడరల్ ప్రభుత్వం లోని కార్య నిర్వాహకశాఖకు సంబంధించిన యావత్తు పనిని 12 విధ్యుక్త శాఖలకింద పునర్వ్యవస్థీకరించడం జరిగింది. దీని ప్రకారం ప్రెసిడెంట్‌కు ఎనిమిది మంది సహాయ పరిపాలకులు లభించినారు. వారు స్టాఫ్ విధులలో సహాయంచేస్తూ, ప్రెసిడెంట్ నియంత్రణా వధికి సంబంధించిన కార్యభారాన్ని తగ్గిస్తారు. అంతేకాక సమన్వయాన్ని సాధించే ఉద్దేశంతో నిబంధనాత్మక సంఘాలను శాఖలతో సమైక్యం చేయడం జరిగింది. 1949 లో హూవర్ కమిషన్ రిపోర్ట్‌కూడా నేరుగా ప్రెసిడెంట్‌కు నివేదించుకొనే 65 ఏజెన్సీలను సంఘటితము, కేంద్రీకరణ అనే ప్రవృత్తి ద్వారా ఆ సంఖ్యలోని 3 వ వంతుకు తగ్గిస్తూ సిఫారస్ చేసింది. ఆధునిక పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళికలు కేవలం తాత్త్విక పద్ధతిలో తమ పనులను చేసుకొంటున్నాయి. లేదా అనుభవం లేకుండానే ఆ పునర్వ్యవస్థీకరణ కార్యసాధకం చేయవచ్చునని సలహా ఇవ్వడం తప్పు అవుతుంది. వాస్తవం ఏమిటంటే, ఈ ప్రణాళికలు వ్యవస్థలోని మొదటి కొన్ని సిద్ధాంతాలకు అనుసంధితమై, దాని ద్వారా ఆ సిఫారసుల న్యాయమైన సమర్థనను కోరతాయి. పాలన శాస్త్రాధ్యయనంచేసే విద్యార్థికి ఇది ఎంతో ప్రాముఖ్యమైనది.

వ్యవస్థీకరించే అధికారము లేదా పునర్వ్యవస్థీకరించే అధికారము (The Authority to Organize or Re-organize)

పునర్వ్యవస్థీకరణ చేసే అధికారం ఎవరికి ఉండవలె? అదృఢతకోసం వ్యవస్థీకరణ-పునర్వ్యవస్థీకరణల అధికారం శాసన నిర్మాణశాఖ (Legislature) కన్న కార్యనిర్వాహకశాఖకు (Executive) ఉండటమే ఉచితమని సాధారణంగా అందరూ అంగీకరించినారు.

వ్యవస్థీకరణ చట్టబద్ధమైనప్పుడు ఆ చట్టాన్ని మారిస్తేనేతప్ప వ్యవస్థీకరణ మార్పుకు ఏమాత్రం అవకాశంలేదు. ఇది చాల కష్టమైనపని, దీనికి సమయం పడుతుంది. అందువల్ల శాసన సమ్మతమైన నిబంధితవ్యవస్థలో దృఢత్వమేర్పడి అవసరమైన మార్పులు చేయడానికి వీలుకాకుండాపోతుంది. ఇది అమెరికా దేశపు అనుభవము. అక్కడ పాలన వ్యవస్థకు సంబంధించిన ముఖ్యమైన అంశాలన్నింటిని అమెరికన్ కాంగ్రెస్ చట్టం ప్రకారం శాఖలలోనూ, ఇతర ఏజెన్సీలలోనూ పెట్టడం జరిగింది. అమెరికన్ కాంగ్రెస్ అనుమతి లేకుండా ఒక కొత్తశాఖను సృష్టించడంగానీ, రద్దు చేయడంగానీ జరగడానికి వీలులేదు. తత్ఫలితంగా ప్రెసిడెంట్ కమిటీవారు సిఫారస్ చేసిన పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళిక కాంగ్రెస్ లోని అంతర్గత వ్యతిరేకతలవల్ల అమలు జరపటం సాధ్యంకాలేదు. కేవలం పరిమితము. తాత్కాలికము అయిన ప్రాతిపదికమీదతప్ప, అమెరికన్ కాంగ్రెస్ ప్రెసిడెంట్‌కు పునర్వ్యవస్థీకరణాధికాన్ని ఇవ్వడానికి ఒప్పుకోలేదు.

కాని, బ్రిటన్‌లో ఈ అధికారం ప్రభుత్వ పరంగానే ఉన్నది. అయితే కొన్ని సందర్భాలలో అంటే, ప్రత్యేకమైన పరిస్థితులలో మాత్రమే ఒక శాఖగానీ, లేదా ఇతర పాలనా సంబంధమైన ఏజెన్సీగానీ, పార్లమెంటు చట్టం ప్రకారం సృష్టించడం జరిగింది. ఈ సందర్భాలలోకూడా అవసరమయినప్పుడల్లా పార్లమెంటు ఈ పునర్వ్యవస్థీకరణాధికారాన్ని ప్రభుత్వానికి ఇవ్వడానికి సర్వ సన్నద్ధంగా ఉంది ఆ విధంగా "మినిస్టర్స్ ఆఫ్ క్రౌన్ ఆక్ట్ 1946" (విధుల మార్పుకు సంబంధించింది.) (Ministers of crown act 1946 transfer of Functions) ప్రకారం రెండో ప్రపంచయుద్ధకాలంలో సృష్టించిన శాఖల కార్యకలాపాలను పునర్వ్యవస్థీకరించడం, మళ్ళీ కేటాయించడంవంటి అధికారాలను ప్రభుత్వానికి ఇవ్వడం జరిగింది. భారతదేశంలోని పరిస్థితికూడా ఇదే విధంగా ఉన్నది. ఈ ఏర్పాటు అమెరికావారి ఏర్పాటుకన్న ఉత్తమమైనదని చెప్పవచ్చు.

వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన సిద్ధాంతాలేవైనా ఉన్నాయా? (Are there any Principles of Organization ?)

వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన ప్రాథమిక సమస్యలను చర్చించిన తరవాత, ఈ వ్యవస్థీకరణకు సిద్ధాంతాలేవైనా ఉన్నాయా? అని పాఠకుడు (Reader) న్యాయబద్ధంగా ప్రశ్నించవచ్చు. అప్పుడు "ఉన్నాయి" అని కచ్చితంగా సమాధానం చెప్పడానికి వీలుంది. ఈ విషయంలో ప్రస్తుతం మన పరిజ్ఞానం స్పష్టంగా లేదు. లేదా, తగినంత విశదంగా సర్వేసర్వత్రా ఆమోదింపబడేటట్లు లేదా ప్రయోజనకరంగా ఉండేటట్లు ఆ

సూత్రాలను మనము చెప్పలేము - అనే విషయాన్ని మనము అంగీకరించక తప్పదు. పని విభజనలోని ప్రవృత్తి, ఆశ్రితులు, ప్రదేశము, క్రమానుగతశ్రేణి అనే నాలుగు విధుల ఆధారంగా రెండు మాత్రం వ్యవస్థకు సంబంధించిన ప్రధాన సిద్ధాంతాలు. అవి, వాటివంటి తక్కినవి, వాటి అత్యంత సాధారణస్వభావాన్ని పురస్కరించుకొని వ్యవస్థీకరణ అమలు జరిపేవానికి క్రియారూపేణ సహాయపడలేవు. మనము వాటి సవిస్తరమైన అనువర్తనీయతను పరీక్షించినప్పుడు, ఇబ్బందులు, వివాదాలు ఒకేపద్ధతిలో అన్ని స్థలాలలోనూ అకస్మాత్తుగా సంభవిస్తాయి.

అయినప్పటికీ వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన మౌలిక భావనాచర్చ ప్రయోజనాన్ని కలిగి ఉన్నది. ఎందువల్లనంటే, ఇన్ని మినహాయింపులు, పరిమితులు ఉన్నప్పటికీ, ఈ భావన ఈ పాఠ్యవిషయంలో ఇంకాముందు ఆలోచన చేయడానికి చాలా ప్రయోజనకరమైన అనుసంధాన చట్టము (Frame of reference.)[24]

ఈ వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన అనుసంధాన చట్టంలోని ముఖ్యమైన అంశాలను ఫిఫ్నర్ కింది విధంగా సూచించినాడు.[25]

1. ఒక క్రమానుగతశ్రేణి, లేదా అధికారపరంపర, అధికార రేఖలతోనూ, బాధ్యతతోనూ కూడుకొని పైకి, కిందికి వివిధ స్థాయులద్వారా ప్రవహిస్తూ ఉండవలె. దీని అడుగుభాగం వెడల్పుగానూ, ఒకే ఒక కేంద్రము, లేదా గుర్తుగా అధిపతి ఉండవలె.

2. వ్యవస్థలోని ప్రతి యూనిట్ ప్రతి ఉద్యోగిపైన ఉండే అధిపతికి బాధ్యత వహించవలె.

3. శాఖాధ్యక్షుని తక్షణ ఆధీనంలోని ప్రధానమైన ఉప విభాగాలన్నీ విధి, లేదా సాధారణ ప్రయోజనాల ప్రాతిపదికగా వ్యవస్థీకృతంకావలె.

4. శాఖలసంఖ్య తగినంత తక్కువగా ఉండవలె. దానిద్వారా ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి కార్యసాధకమైన నియంత్రణావధి సమకూరవలె.

5. ప్రతి శాఖ సాధ్యమైనంతవరకు సమైక్యము, సమన్వయాల అవసరాలకు సంగతమై పరిపూర్ణమైనదిగా ఉండవలె.

6. నిర్వహణ, సమన్వయాలకోసం సాధారణము, అనుషంగికాలు అయిన "స్టాఫ్" సేవలు ఉండవలె.

7. విస్తృతమైన వ్యవస్థలలో ఉద్యోగి బృందాలకు, విత్తానికి సంబంధించిన కొన్ని అనుషంగిక కార్యకలాపాలు నేరుగా ప్రధానాధికారి అధీనంలో ఉండి, అదేవిధమైన యూనిట్లతో కలిసి మెలిసి "లైన్" శాఖలలో పనిచేయవలె.

8. "లైన్ స్టాఫ్"ల మధ్య ఉన్న భేదాన్ని ఆచరణ యోగ్యమైన సిద్ధాంతంగా పునర్వ్యవస్థీకరించవలె.

---

24. Sc. Wallace., Federal departmentalization. P. 146.
25. Pfiffner., Public Administration. P. 65.

మూడో అధ్యాయానికి టిప్పణి
(Note to Chapter III)

పర్యవేక్షణ ప్రమాణాన్ని గుణించడానికి ఫ్రెంచి రచయిత మిస్టర్ వి. ఏ. గ్రెక్యూనాస్ సూచించిన సిద్ధాంతము.[26]

"ఒక వ్యక్తి కొంతమంది అధీనుల పనిని పర్యవేక్షించవలసి వచ్చినప్పుడు, అతడు వారితో వ్యక్తిగతంగా వ్యవహరించడమేకాక వారి 'ప్రతికక్ష', సాముదాయిక సంబంధాలతో (Cross and group relationships) కూడా వ్యవహరించవలసి వస్తుంది. ఒకవేళ 'A'కి B, C అనే ఇద్దరు అధీనులు ఉంటే, అతడు తన దృష్టిని ఈ విధంగా వేసి ఉండవలె.

1. తనమధ్య 'A' మధ్య, తనమధ్య 'B' మధ్య నేరుగా ఉన్న ఒంటరి సంబంధాలు (2 సంబంధాలు).

2. తనమధ్య 'A' మధ్య 'B' తోనూ, తనమధ్య 'B' మధ్య 'C' తోనూ నేరుగా ఉన్న సాముదాయిక సంబంధము (2 సంబంధాలు).

3. 'A'తో 'B'కి, 'B'తో 'A'కు ఉన్న ప్రతికక్ష సంబంధాలు (2 సంబంధాలు). ఈ విధంగా మొత్తం సంబంధాల సంఖ్య 6 అవుతుంది.

ఒకవేళ అధీనులలో 'D' అనేవాడు కలిసి, అతని అధీనుల సంఖ్య 3 కు పెరిగినట్లయితే, అతడు పర్యవేక్షించవలసిన సంబంధాల సంఖ్య ఈ విధంగా ఉంటుంది.

1. B, C, D లతో నేరుగా ఉన్న ఒంటరి సంబంధాలు (Direct single relation ships) (3 సంబంధాలు).

2. BC, BD, CB, CD, DB, DC, BCD, CDB, DBC లతో నేరుగా ఉన్న సాముదాయిక సంబంధాలు (9 సంబంధాలు).

3. B, C ల మధ్య; B, D ల మధ్య; C, D ల మధ్య; B, CD ల మధ్య; C, BD ల మధ్య; D, BC ల మధ్య ఉన్న ప్రతికక్ష సంబంధాలు (Cross relationships) (6 సంబంధాలు).

ఈ విధంగా ఏర్పడిన మొత్తం సంబంధాల సంఖ్య - 18.

ముందున్న ఇద్దరు అధీనులకు తోడుగా ఒక అధీనుడు పెరిగినందువల్ల 'A' పొందే అదనపు సహాయ సంపత్తి 50% (ఏభై శాతం) (రెండు నుంచి మూడు). అయితే అదనపు పర్యవేక్షణ భారం 200% (ఇన్నూరు శాతం) - (6 సంబంధాల నుంచి 18 సంబంధాల వరకు)

అధీనుల ఒక నిర్ణీత సంఖ్యనుంచి నేరుగా ఉత్పన్నమయే ఒంటరి సంబంధాలు సాముదాయిక సంబంధాలు ప్రతికక్ష సంబంధాల గరిష్ఠ సంఖ్యల మొత్తాన్ని గుణించడానికి 'గ్రెక్యూనాస్' ఒక గణిత సూత్రాన్ని సూచించినాడు.

అధీనుల సంఖ్య = n

నేరుగాఉన్న ఒంటరి సంబంధాల సంఖ్య = n

26. Summarised from V. A. Graicunas, Relationship in organization, Papers on the Science of Administration - Edited by Gullick and Urwick. PP. 183-87.

అంటే అధీనుల సంఖ్యకు సమానమన్నమాట. నేరుగా ఉన్న ఒంటరి ప్రతికక్ష సంబంధాలు—(Direct single cross relationships)=n (n—1) అంటే : అధీనుల సంఖ్యను అదే సంఖ్యలో నుంచి ఒకటి తీసివేసి (మైనస్) గుణించడం. మనము ఇంతకుముందు పరిశీలించినట్లు;

(2) అధీనులతో = 2 (2 - 1) = 2.
(3) అధీనులతో = 3 (3 - 1) ie...6.

అన్ని సంబంధాలలోనూ ఇదే విధంగా ఉంటుంది. ఎందువల్లనంటు; అధీనుల ప్రతి ఒక్కరికీ (n) ప్రతి ఒక్కరితో (తనతో తనకు తప్ప) ప్రతిపక్ష సంబంధాలున్నాయి. (n—1).

నేరుగా ఉన్న సాముదాయిక సంఘాలు$=n\left[\frac{2^n}{2}-1\right]$ e.g.

అధీనులతో$=3\left[\frac{2^3}{2}-1\right]\times$ ie. 3 (4—1) or 9.

ఈ సూత్రానికి గణితశాస్త్ర సంబంధమైన సహేతుకత (Mathamaticil Rational) కొంత తికమకగా (Intricate) ఉన్నది. కాని, దీని యథార్థతను (Correctness) ఏదైనా ఒక నిర్దిష్టమైన సమస్యతో (Given case) తేలికగా నిజనిరూపణ చేయవచ్చు.

అయితే, పర్యవేక్షణ చేయవలసిన మొత్తం అన్ని సంబంధాల సంఖ్య డైరెక్ట్ సింగల్ + క్రాస్ + డైరెక్ట్ గ్రూప్. అంటే

$$n+n\,(n-')$$
$$+\left[\frac{2n}{2}-1\right]$$

$$\text{ie. } n+n^2-n+n+\left[\frac{2^0}{2}-1\right]$$

$$\text{ie. } n^2+n\left(\frac{2n}{2}\,\frac{21n}{2}\right)$$

$$\text{ie. } n\left(\frac{2n}{2}\times n-1\right)$$

ఈ సూత్రం ప్రాతిపదికగా ఉత్పన్నమయ్యే మొత్తం సంబంధాల గరిష్ఠ సంఖ్య 1 నుండి 12 అధీనుల వరకు ఈ విధంగా ఉంటుంది :

5

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు

(THE CHIEF EXECUTIVE)

అర్థవివరణ (Meaning)

దేశ పాలనా పద్ధతులకు అధిపత్యం వహించే ఒక వ్యక్తినిగానీ, లేదా కొంతమంది వ్యక్తుల సముదాయాన్నిగానీ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు, లేదా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకవర్గం అంటారు. ఒకదేశ పాలన క్రమానుగతశ్రేణి (Administrative hierarchy of a country) సూచ్యాకారాన్ని పోలి ఉంటుంది. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ఆ సూచ్యాకారాన్నిపోలిఉండే పాలనా యంత్రాంగానికి శిఖరాన ఉంటాడు. భారతదేశంలో "రాష్ట్రపతి" (The president) (ఇంకా వాస్తవంగా చెప్పవలెనంటే, మంత్రి మండలి) కేంద్ర ప్రభుత్వస్థాయిలోనూ, "గవర్నర్" లు రాష్ట్ర ప్రభుత్వస్థాయిలోనూ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులుగా వ్యవహరిస్తారు. బ్రిటన్ "రాణి" (Monarch), అమెరికా దేశంలో ప్రెసిడెంట్ (President), స్విట్జర్లాండ్ (Switzerland) లో "సమాఖ్య మండలి" (Federal council) ప్రధానకార్యనిర్వాహకులుగా వ్యవహరిస్తారు. భారతదేశం, అమెరికావంటి ఫెడరల్ (Federal) స్వభావంఉన్న దేశాలలో దేశం మొత్తానికి ఒకే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ఉండటమేకాక, దేశంలోని వివిధ స్థాయిలలో ఉండే ప్రభుత్వాలన్నిటికీ వేరు వేరు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులుకూడా ఉంటారు. అదేవిధంగా స్థానిక ప్రభుత్వస్థాయిలో మేయర్లు (Mayors), అధ్యక్షులు (Presidents), ఛెయిర్మన్ (Chairman), నగరపాలకులు (City managers) డచ్ లేదా ఫ్లెమిష్ నగరాల మేయర్‌లు (Burgo masters ie. Mayor Dutch or Flemish town) తమతమ అధికార పరిధులలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులుగా ఉంటారు. జాతీయ ప్రభుత్వ స్థాయిలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు వీరందరికంటే ఉన్నతస్థానంలోఉంటాడు. అతని గురించి చెప్పుకొనే విషయాలన్నీ కొద్దితేడాతో కిందిస్థాయిలలోఉండే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులందరికీ అనువర్తనీయాలై ఉంటాయి.

వివిధ రకాల ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు

(Different Types of the Chief Executive)

నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు, యథార్థ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు (The Titular and the Real Chief Executives)

పార్లమెంటరీ విధానం అమలులోఉన్న దేశాలలో ఈ నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు, యథార్థ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులమధ్య భేదం పాటించవలసి ఉంటుంది.

ఈ దేశాలలో న్యాయప్రకారం కార్యనిర్వహణకు సంబంధించిన అధికారాలన్నీ నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుల అంటే, "రాణి" లేదా "రాష్ట్రపతి" (President) చేతిలో ఉంటాయి. వారు, తమకు న్యాయాధికారాలు ఉన్నప్పటికీ వాటిని తమ మంత్రుల సలహాల ప్రకారమే చెలాయించవలసి ఉంటుందిగానీ, స్వతంత్రంగా అధికారం చెలాయించలేరు. తత్ఫలితంగా వీరి అధికారాలన్నీ మంత్రిమండలి (Cabinet), లేదా మంత్రిత్వాల (Ministry) చేతిలోకి వెళ్ళిపోవడం జరుగుతుంది. పర్యవసానంగా మంత్రిమండలి లేదా మంత్రిత్వాలే ప్రధాన కార్యనిర్వాహక వర్గాలుగా పరిగణించటం జరుగుతుంది. బ్రిటన్‌లో "రాణి"ని, భారతదేశంలో భారత రిపబ్లిక్ రాష్ట్రపతిని ఈ రకానికి చెందిన నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులుగా పేర్కొనవచ్చు. అయితే ఈ రెండు దేశాలలోనూ మంత్రి మండలికి నాయకత్వం వహించే ప్రధానమంత్రే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడుగా వ్యవహరిస్తాడు. భారత దేశంలోని అన్ని రాష్ట్రాలలోఉండే "గవర్నర్" ల (Governers) విషయంలోకూడా ఇంతే జరుగుతుంది. అయితే ఈ సందర్భంలో ప్రత్యేకంగా గుర్తుపెట్టుకో వలసిన విషయం ఒకటిఉంది. బ్రిటన్‌లో "రాణి" ని భారతదేశంలో "రాష్ట్రపతి" ని (President) నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులుగా వర్ణించినప్పటికీ, వీరిపేరు మీదనే పాలనా నిర్వహణ అంతా మంత్రిమండలి జరుపుతున్నప్పటికీ, మన రాష్ట్రపతినిగానీ, ఇంగ్లాండ్ రాణినిగానీ పూర్తిగా అధికారాలు లేనివారని అనడానికి వీలులేదు. కొన్ని విషయాలలో అంటే, రాజకీయ సంక్షోభాలు, లేదా ప్రతిష్టంభనలు ఏర్పడినప్పుడు వారు తమ అధికారాలను స్వేచ్ఛగా వినియోగించి స్వతంత్రంగా వ్యవహరిస్తారు. సాధారణ సమయాలలో వారి విధులు కేవలం నిర్వాహంకన్న సలహాలిచ్చే స్వభావంతో ఉంటాయి.

అధ్యక్ష పాలనఉన్న అమెరికాదేశంవంటి దేశాలలో ఈ స్థితి కొంత భిన్నంగా ఉంటుంది. ఆ దేశాలలో నామమాత్ర ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు (Titular Chief Executive) ఉండరు. కేవలం ప్రెసిడెంట్ (అధ్యక్షుడు) మాత్రమే యథార్థ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడుగా (Real Chief Executive) ఉంటాడు. అతనికి న్యాయబద్ధంగా సంక్రమించిన అధికారాలను స్వేచ్ఛగా వినియోగించుకొంటాడు. అంతేకాని, ఇతరుల సలహాల ననుసరించి వ్యవహరించవలెననే న్యాయబద్ధమైన నిర్బంధంఏదీ అతనికి లేదు.

పార్లమెంటరీ విధానంలోనూ, అధ్యక్ష పాలన ఉన్న ప్రభుత్వ విధానంలోనూ, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుల మధ్య ఉన్నభేదం ప్రాథమిక ప్రాముఖ్యం కలిగిఉంది. అది ఆయా పరిపాలనా పద్ధతులలోని వ్యవస్థీకరణను, విధులను సంపూర్ణంగా రాగరంజితం (Colours) చేస్తుంది. అందువల్ల దీనిలోని అంతరార్థాలను (Implications) స్పష్టంగానూ, వివరంగానూ గ్రహించవలసి ఉంది.

పార్లమెంటరీ విధానము-అధ్యక్షపాలన విధానాలలోని ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు

(The Parliamentary and Presidential Types of the chief Executive)

పార్లమెంటరీ విధానం, అధ్యక్షపాలన విధానాలలోని యథార్థ ప్రధానకార్య నిర్వాహకుల విషయం ప్రత్యేకంగా ఆలోచించిచూస్తే, వాటిమధ్య మనకు అనేక కీలకమైన అంశాలలో విభేదాలు కనిపిస్తాయి.

మొదటిది, పార్లమెంటరీ విధానం ఉన్న దేశాలలో యధార్థ ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని బాధ్యతలన్నీ బహు పాలకవర్గానికి చెంది ఉంటాయి. అంటే, మంత్రిమండలి (Cabinet), దానిలోని ప్రధానమంత్రి, ఇంకా అనేకమంది మంత్రులు ఉంటారన్నమాట. అధ్యక్షపాలన ఉన్న దేశాలలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడైన "అధ్యక్షుడు" (President) ఒకేవ్యక్తి (Single individual). అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో "అధ్యక్షు"నికి పదిమంది కార్యదర్శులు వివిధమైన పని పెద్దశాఖలకు బాధ్యత వహిస్తారు. కాని, వారి స్థాయి మంత్రిమండలి (Cabinet) లోని మంత్రుల స్థాయికి పూర్తిగా భిన్నంగా ఉంటుంది. సెక్రెటరీలు, అధ్యక్షునికి అధీనాధికారులుగా ఉంటారు. వ్యక్తిగతంగా అధ్యక్షుని వ్యవహారాలకు బాధ్యత వహిస్తారు. అధ్యక్షుడు, తనకు ఇష్టంలేకపోతే వాళ్లను పదవినుంచి కూడా తొలగించవచ్చు. దీనికి వ్యతిరేకంగా మంత్రిమండలిలోని మంత్రులు ప్రధానమంత్రికి సహచరులుగా ఉంటారు. వారికి అధికారపార్టీలోనూ, పార్లమెంట్‌లోనూ పలుకుబడి ఉంటుంది. అందువల్ల ప్రధానమంత్రికి అనుకొన్నంత తేలికగా అంటే, పార్టీ విచ్ఛిన్నం కాకుండా, తన పదవి పోకుండా వారి మాటను అతిక్రమించడం సాధ్యంకాదు. ఇటీవలి సంవత్సరాలలో ఇంగ్లండ్, భారతదేశం వంటి దేశాలలో రాజకీయశక్తుల విచిత్ర ప్రవర్తన కారణంగా ప్రధానమంత్రి అధికారాలు చాలావరకు పెరిగిపోయినాయి. నెహ్రూ, చర్చిల్ వంటి ప్రధానమంత్రులు తమ వ్యక్తిత్వ ప్రభావం చేతనైతేనేమి, పాలనా సామర్థ్యం ద్వారానైతేనేమి తమ మంత్రిమండలి సహచరులమీద అధికారంకూడా చెలాయించవచ్చు. కాని, వారి హోదాలకు (Positions), అమెరికా దేశపు అధ్యక్షుని హోదాలకు మధ్య ఈ విషయంలో చాలా భేదం కనిపిస్తుంది.

పాలనా సంబంధమైన పరిభాషలో ఈ భేదం రెండు విషయాలను సూచిస్తుంది. మంత్రిమండలి (Cabinet) బహువర్గాలతో (Plural compos tion) కూడుకొని ఉండటంవల్ల నియంత్రతావధికి సంబంధించిన సమస్యలద్వారా దానికి ఒకేవ్యక్తి అధిపతి అయిన అధ్యక్షపాలనలోకన్న వచ్చే ఇబ్బందులు తక్కువగా ఉంటాయి. ఒకేపార్టీకి చెందిన నమ్మకమైన 20 లేదా 22 మంది సహచరులుండటంవల్ల ఉన్నతస్థాయి వ్యవహారాలలో కూడా చొరవ (Initiative), పర్యవేక్షణ (Supervision), నియంత్రణ (Control) మొదలయిన విషయాలు శ్రమవిభజన సూత్రాన్ని అనుసరించి వారు పరస్పరం పంచుకోవచ్చు. అప్పుడు తులనాత్మంగా (Comparative y) ఏవో కొన్ని సమస్యలు మాత్రమే ప్రధానమంత్రి దగ్గరకు పోవటం జరుగుతుంది. ఇదికూడా పరిపాలనపట్ల ప్రజల మానసిక వైఖరిలో మార్పు కలుగజేస్తుంది. ఒకే వ్యక్తికి సంబంధించిన నిరంకుశాధికార పిశాచానికి విజృంభించే (To raise) అవకాశం అధ్యక్ష పాలనా విధానం ఉన్న దేశాలలోకన్న, పార్లమెంటరీ పాలనా విధానం ఉన్న దేశాలలో చాలా తక్కువగా ఉంటుంది. ఎందువల్లనంటే, ఎంత గట్టి ప్రధానమంత్రి అయినప్పటికీ తన ఇష్టానిష్టాల ప్రకారమే పనులు చేయలేడనే విషయం ప్రజలకు తెలుసు.

ఈ రెండింటిమధ్య కీలకమైన రెండోభేదం శాసన నిర్మాణశాఖ-కార్యనిర్వాహకశాఖ (Legisltiave-Executive) ల సంబంధాలకు సంబంధించినది. పార్లమెంటరీ విధానంలో

ప్రధానకార్యనిర్వాహకవర్గ సభ్యులను (The members of chief executive Body). మంత్రిమండలిని (The cabinet) శాసన సభలోని మెజారిటీపార్టీ సభ్యులనుంచే ఎన్నిక చేసుకోవడం జరుగుతుంది. వారు పార్లమెంట్‌లో కూర్చోవడం, దానికి నాయకత్వం వహించడం, శాసనం, బడ్జట్ విషయంలో చొరవ తీసుకొని మార్గదర్శకత్వం వహించడం, పార్లమెంట్ సమక్షంలో పూర్తి పరిపాలనకు బాధ్యత వహించడంవంటి పనులన్నీ చేస్తారు. సాంకేతికంగా వారు పార్లమెంట్ విశ్వాసాన్ని కోల్పోయినప్పుడు, అది వారిని ఏక్షణంలోనైనా పదవీ భ్రష్టులను చేయవచ్చు. ఈ విధంగా పార్లమెంటరీ పద్ధతిలో శాసన నిర్మాణశాఖ,కు కార్యనిర్వాహకశాఖకుమధ్య సన్నిహితమైన తోడ్పాటు (Collaboration) ఉంటుంది. కార్యనిర్వాహక శాఖకు శాసన సభ నాయకత్వం (Legislative Leadership) ఉండటంవల్ల అది అవసరమనుకొన్న శాసన, విత్త, లేదా, పాలనా సంబంధమైన విధానాలు వేటినైనా అసలు జరిపే స్థాయిలో ఉంటుంది. అధ్యక్షపాలనలో అంటే, అమెరికా వంటి దేశాలలో అధికారాల వేర్పాటు (Separation of power) అనే సిద్ధాంతం అమలులో ఉంది. అంతేకాక నిరోధాలు సమతౌల్యాలు (A system of checks and balances) అనే పద్ధతికూడా అవలంబించడం జరిగింది. అధ్యక్షుడు ప్రజలచేత నాల్గు సంవత్సరాల కాలానికి ఎన్నిక అవుతాడు. మహాభియోగం (Impeachment) అనే అతిక్లిష్టమైన ప్రక్రియ ననుసరించి తప్ప, పార్లమెంటరీ విధానంలోవలె అవిశ్వాస తీర్మానంద్వారా అధ్యక్షుని పదవినుంచి తొలగించడానికి వీలులేదు. అధ్యక్షుడుగానీ, అతని సెక్రెటరీలుగానీ శాసన సభలో కూర్చోవడానికి వీలులేదు. దాని కార్యకలాపాలలో పాల్గొనలేరు. అధ్యక్షుడు పాలనా నిర్వహణలో కాంగ్రెస్‌కు బాధ్యుడుకాడు. పర్యవసానంగా శాసననిర్మాణశాఖ, కార్యనిర్వాహక శాఖ (Legislative-Executive) సంబంధాలు కష్టమైపోయినవి. పాలనకు అవసరమైన శాసనాలను, విధానాలకు కావలసిన ఆర్థిక వనరులను కాంగ్రెస్‌నుంచి పొందడానికి కార్యనిర్వాహకుడు తరచుగా పరోక్షమైన (Indirect) పద్ధతులను అనుసరిస్తాడు. అయినప్పటికీ కొన్ని సందర్భాలలో ఆ పద్ధతులు విజయవంతం కాకుండా పోతాయి.

వీటిమధ్య ఉన్న మూడోభేదం ఏమిటంటే, పార్లమెంటరీ కార్యనిర్వాహకశాఖ, శాసనసభకు — దాని విధానాలకు, చట్టాలకు నిరంతరం కొంచెం ఇంచుమించు కార్యసాధకంగా బాధ్యత వహిస్తుంది. కాని, అధ్యక్ష పాలనలోని కార్యనిర్వాహకశాఖ శాసన సభకు ఏ విధంగానూ బాధ్యత వహించదు. సిద్ధాంతరీత్యా ఇది ప్రజలకు బాధ్యత వహిస్తుంది. కాని, ఈ బాధ్యతను అమలుజరపడానికి, కార్యసాధకమైన మార్గమేదీ కనిపించదు. తత్ఫలితంగా ప్రజలకు - శాసనసభకు కార్యనిర్వాహకునిమీద కొంత అవిశ్వాసం ఏర్పడటం జరుగుతుంది. అవసరమైనప్పుడుకూడా అదనంగా బాధ్యతలను అప్పగించడానికి అనిష్టత కలుగుతుంది. అమెరికాదేశంలో ఈ కారణంవల్ల స్వాధీనవినియామక సంఘాలు (Independent Regulatory Commissions)అనే ఏజెన్సీలుఆవిర్భవించినాయి. ఈసంఘాలు ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడైన అధ్యక్షుని నియంత్రణాపరిధిలోకి రావు. అంతేకాకుండా అధ్యక్షుడు కార్యనిర్వాహక శాఖను పునర్వ్యవస్థీకరించడానికి కూడా కాంగ్రెస్ అనుమతించదు. ఒకవేళ అనుమతించినా అది తాత్కాలికంగానూ, పరిమితంగానూ ఉంటుంది. 1939—1945 నాటి పునర్వ్యవస్థీకరణ

చట్టాలు రెండూ అనేకమైన పరిమితులు, నిర్బంధాలతో కూడుకొని ఉన్నాయి. బ్రిటన్‌లోని "విధుల మార్పిడి"(Transfer of Functions Act 1946) చట్టం 1946 ద్వారా దీని భేదాన్ని కనుక్కోవచ్చు. బ్రిటన్‌లో ఒక శాఖను రద్దుచేసి, దాని విధులను ఇంకోచోటికి మార్చడానికి లేదా అవసరమైకొన్ని శాఖలమధ్య విభజించడానికి కార్యనిర్వాహకునికి అధికారం ఇవ్వడం జరిగింది. భారతదేశంలో మంత్రిత్వాల, లేదా శాఖల పునర్వ్యవస్థీకరణ పూర్తిగా కేంద్రప్రభుత్వ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడైన రాష్ట్రపతిద్వారా నిర్ణయించిన వ్యవహార నిబంధనల ప్రకారమే జరుగుతుంది. రాష్ట్రాలలో దీనిని గవర్నర్ల నిర్ణయానికి వదిలి వేస్తారు. పార్లమెంటరీ విధానం ఉన్న దేశాలలో కార్యనిర్వాహకునికి ఈ విషయంలోనే కాక, ఇంకా అనేక ఇతర విషయాలలో కూడా స్వేచ్ఛాయుతమైన పరిమితి ఉంది ఎందువల్లనంటే, ఇది నిరంతరం తమ నియంత్రణలో ఉండటంవల్ల నిరంకుశంగా మారడానికి వీలులేదని పార్లమెంటుకు, ప్రజలకు తెలుసు.

అధ్యక్ష పాలనా విధానం ఉన్న దేశాలలో కార్యనిర్వాహకుడు ఏ విధమైన నియంత్రణకు లోబడి ఉండడని, లేదా అతడే సర్వతంత్ర స్వతంత్రుడని భావించడం తప్పు. ఇందుకు వ్యతిరేకంగా పార్లమెంటరీ విధానం ఉన్న దేశాలలో మంత్రిమండలి (Cabinet) ని కొన్ని వివరాలకు సంబంధించిన విషయాలలో పార్లమెంట్ ఆజ్ఞాపిస్తుంది. అమెరికాదేశంలో సెనేట్‌కమిటీల ద్వారా (Committies of Senate) గానీ, లేదా ప్రతినిధి సభ (House of Representatives) ద్వారా గానీ నిరంతరం జరిగే విచారణలు (Enquiries), దర్యాప్తులు (Investigations), సంధిసూత్రాల ఆమోదాలు (Approval of Treaties), నియమనాలను ఖాయపరచడం (Confirmation of appointments), సరఫరాలను వోట్ చేయడం (Voting of Supplies) వంటి విషయాలలో అమెరికా కాంగ్రెస్ శాసనం ద్వారా ప్రెసిడెంట్ మీద చాలా ఒత్తిడి తెస్తుంది. ఈ ఒత్తిడికి సంబంధించిన సాంకేతిక పద్ధతి, పార్లమెంట్ విధానం అమలులో ఉన్న దేశాలలో శాసనసభ, కార్యనిర్వాహక వర్గం మీద తెచ్చే ఒత్తిడికన్న చాలా భిన్నంగా ఉంటుంది. సంక్షిప్తంగా అమెరికా కాంగ్రెస్, ప్రభుత్వ సంబంధమైన ప్రభుత్వ వ్యవస్థా వివరాలను, ప్రక్రియలను, వ్యయాన్ని శాసనబద్ధంగా కార్యనిర్వాహకుని మీద నియంత్రణ సలుపుతుంది. కాగా, పార్లమెంటరీ దేశంలో దానికి ప్రస్తుత ప్రభుత్వాన్ని రద్దుచేసే సాధారణ అధికారం ఉంది. ఈ అధికారం తనకు ఉన్నదనే విషయం తెలుసు కాబట్టి, కార్యనిర్వాహకవర్గం నాయకత్వాన్ని ఒప్పుకోవడంతో సంతృప్తి చెంది, వ్యవస్థా వివరాల విషయంలో ఏ విధమైన ప్రతిబంధనలు లేకుండా వదిలి వేస్తుంది. వివరాలకు సంబంధించిన శాసన వినియమాల (Legislative regulation of details) ఫలితంగా ఏర్పడిన ఏర్పాట్ల దృఢత్వం (Regidity), కార్యనిర్వాహకుడు తన వివేచనను ఉపయోగించవలసిన విషయాలలో కూడా, అవాంఛనీయమైన అవధులను నిర్ణయించడంవంటి విషయాలకు సంబంధించినంతవరకు పాలనా బాధ్యతలను నిర్వహించడానికి అధ్యక్షపాలనలో కన్న పార్లమెంటరీ విధానంలోనే ఎక్కువ అవకాశాలున్నాయని చెప్పవచ్చు.

పార్లమెంటరీ విధానంలోని కార్యనిర్వాహక శాఖకే అన్ని పరిస్థితులు అనుకూలంగా ఉన్నాయని అనుకోవడానికి వీలులేదు. అధ్యక్ష పాలనలో కూడా దాని సొంత

యోగ్యతలు కొన్ని ఉన్నాయి. అధ్యక్ష పాలనా పద్ధతిలో ఒకే వ్యక్తి ప్రాధాన్యం ఉండటం వల్ల నిర్దేశంలోనూ (Direction), ఆజ్ఞాపించడం (Command) లోనూ ఏకత్వం అధికంగా ఉంటుంది. కాగా, పార్లమెంటరీ వంటి బహుపాలకవర్గ విధానంకన్న, దీనిలో జాప్యంలేకుండా త్వరత్వరగా నిర్ణయాలు తీసుకొనే అవకాశం కూడా అధికంగా ఉంటుంది. పార్లమెంటరీ వ్యవస్థలో ఉన్నట్లు, కార్యనిర్వాహకశాఖ ప్రతి చిన్న విషయానికీ శాసన నిర్మాణశాఖకు సంజాయిషీ చెప్పుకోవలసిన అవసరం ఉండదు. అంతేకాక ఫ్రాన్స్ (France) వంటి పార్లమెంటరీ ప్రభుత్వాలలో పనిపాట్లకు భంగం కలిగించే తరచుగా మారడం, నిలకడ ఉండకపోవడం వంటివి అధ్యక్ష ప్రభుత్వానికి ఉండవు. అధ్యక్ష పాలనలోని కార్యనిర్వాహకునికి కచ్చితంగా నిర్ణయించిన కాలపరిమితి ఉంది. ఆ కాలపరిమితిలో అతనిని తొలిగించడం సర్వసాధారణంగా సాధ్యంకాదు. అందువల్ల అతడు నిర్వహించవలసిన పాలనా వ్యవహారాలను అత్యధిక శక్తిమంతంగానూ, నమ్మకంగానూ నిర్వహించగలుగుతాడు. కాని, పార్లమెంటరీ విధానంలోని కార్యనిర్వాహకశాఖ అంటే, ''మంత్రి మండలి'' (Cabinet) పరిస్థితి దీనికి భిన్నంగా ఉంటుంది. మంత్రిమండలికి శాసనసభలో తన పార్టీ మెజారిటీ ఉన్నంతకాలమే, అది కార్యనిర్వాహకశాఖగా మనగలుగుతుంది. అందువల్ల దీని కాలపరిమితి పార్టీమెజారిటీ మీద ఆధారపడి ఉంటుందన్నమాట. అయితే కాబినెట్ ప్రభుత్వానికి (Cabinet government) ఈ అస్థిరత్వం (Instability) అనేది అనేక రకాల పార్టీ పద్ధతులుండటం, సంప్రదాయ సిద్ధమైన పార్టీక్రమశిక్షణ లోపించడం వంటి కొన్ని అనారోగ్యకర పరిస్థితుల కారణంగా సంభవిస్తుందే కాని, దాని స్వభావసిద్ధమైన లోపం మాత్రం కాదు.

ఈ రెండు విధానాలలోని అంటే పార్లమెంటరీ విధానం, అధ్యక్షపాలనా విధానాల కార్యనిర్వాహక శాఖలను పోల్చిచూసిన తరవాత, పార్లమెంటరీ విధానంలోనే ఎక్కువ లాభాలున్నట్లు స్పష్టమవుతుంది. అమెరికా సంయుక్తరాష్ట్రాలలో కూడా కీర్తిశేషులైన ప్రెసిడెంట్ విల్సన్ (Late President Wilson) వంటి విమర్శకులు అధ్యక్షపాలనా విధానాన్ని పార్లమెంటరీ విధానానికి అనుగుణంగా మార్చవలసిందని వాదించినారు. బడ్జెట్-అకౌంటింగ్ చట్టం, 1922 (Budget and Accounting Act 1922) ద్వారా బడ్జెట్ ప్రక్రియలో చేసిన మార్పు బ్రిటిష్ పద్ధతికి ప్రతిరూపణగా ఈ ప్రక్రియను సాధ్యమైనంతవరకు పరిమితంగానే ఉంచడానికి చేసిన ప్రయత్నమని చెప్పవచ్చు. ''పాలనా నిర్వాహణ మీద ప్రెసిడెంట్ కమిటీ'' 1936 (The President's Committee on Administrative Management 1936) ద్వారా సిఫారసు చేసిన ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహకశాఖకు సంబంధించిన పునర్వ్యవస్థీకరణ పథకాలు, హూవర్ కమీషన్ 1949 (Hoover Commision, 1949) అత్యున్నతమైన అధ్యక్షుని నిర్దేశము- నియంత్రణల కింద ఫెడరల్ పాలనా పద్ధతిని సమైక్యం చేయవలసిన అవసరాన్ని నొక్కి చెప్పినాయి. కాని అమెరికా కాంగ్రెస్ ఈ విషయంలో అధ్యక్షునికి అవసరమైన అధికారాన్ని ఇవ్వడానికి సమ్మతించలేదు. ఇవన్నీ అధ్యక్ష పాలనలోని కార్యనిర్వాహకశాఖకు సంబంధించిన స్వాభావికమైన కష్టాలను మనకు గోచరింప జేస్తాయి.

స్విట్జర్‌లాండ్ కాలేజియల్ కార్యనిర్వాహక శాఖ
(The Collegial Executive of Switzerland)

పార్లమెంటరీ అధ్యక్ష పాలనలోని కార్యనిర్వాహకశాఖలేకాక మరికొన్ని కార్య నిర్వాహక శాఖలుకూడా ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు స్విట్జర్‌లాండ్‌లోని "కాలేజియల్ కార్య నిర్వాహకశాఖ", సోవియట్ దేశములోని "సోవియా" (Sovia) రకం మొదలయినవి. అయితే, నిరంకుశ విధానంలో అంటే, నిరంకుశాధికారాలు (Absolute monarchies) లేదా, నిరంకుశ పరిపాలనకింద ఉండే కార్యనిర్వాహకశాఖల విషయం ఈ సందర్భంలో చర్చనీయాంశంకాదు కాబట్టి, వదిలివేసినారు.

స్విట్జర్‌లాండ్‌లోని కాలేజియల్ కార్యనిర్వాహకశాఖ, పార్లమెంటరీ, అధ్యక్ష పాలన రకాలలోని కొన్ని మౌలిక సిద్ధాంతాల మిశ్రమానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది. పార్ల మెంటరీరకంవలె ఇది బహుపాలకవర్గము. దీనిలో ఏడుగురు సభ్యులుంటారు. ఇది వాస్తవికంగా "కాలేజియల్స్". ఎందువల్లనంటే, దీనిలో ప్రధానమంత్రివలె ఉన్నతాధికారం గలవారు ఎవరూ ఉండరు. దీనిలో ఉన్న సభ్యులందరూ సమాన హోదాలోనే ఉంటారు. ఈ సభ్యులకు శాసనసభలో స్థానాలు ఉంటాయి. వీరు శాసన సభా కార్యక్రమాలలో పాల్గొన డమేకాక నాయకత్వంకూడా వహిస్తారు. కాని వీరికి ఓటుచేసే అధికారం ఉండదు. వీరు శాసన సభకు బాధ్యత వహిస్తారు. స్విట్జర్‌లాండ్ కార్యనిర్వాహకశాఖకు "మంత్రిమండలికి" (Executive and Cabinet)మధ్య ఇవి సాదృశ్యాంశాలు(Points of Similarity) కాని, కాబినెట్ సభ్యులను, స్విట్జర్‌లాండ్ కార్యనిర్వాహకవర్గం అంటే "సమాఖ్యమండలి"ని (Federal Council) అమెరికా అధ్యక్షునివలెగాక, ఉభయసభల సమిష్టి సమావేశంలో ఒక నిర్దిష్టమైన కాలపరిమితి కోసం ఎన్నిక చేసుకోవడం జరుగుతుంది. ఆ కాలపరిమితిలో దీనిని తొలగించటానికి వీలులేదు. "స్విస్" (Swiss) కార్యనిర్వాహకవర్గ సభ్యులు శాసనసభకు బాధ్యత వహించే సందర్భంలో ఒకవేళ వారి విధానాలను శాసనసభ ఆమోదించకపోతే, వారు తమ సభ్యత్వాలకు రాజీనామా చేసే ప్రశ్న ఉత్పన్నంకాదు. కాగా, వారు తమ విధానాన్ని శాసనసభ కోరిన విధంగా మార్చుకొంటూ, అనేక సంవత్సరాలవరకు ఆ పదవులలో కొనసాగుతూ ఉంటారు. అయితే, అధ్యక్షపాలన విధానంలో కార్య నిర్వాహకశాఖవలె "స్విస్" (Swiss) సమాఖ్యమండలికి (Federal Council) శాసనసభను రద్దుచేసే అధికారం లేదు. ప్రజలకు అప్పీల్ చేసే అధికారంకూడా లేదు. "స్విస్" పద్ధతిలో ముఖ్యమైన లాభాలు ఏమంటే, పార్లమెంటరీ విధానంలోని కార్యనిర్వాహక శాసన సభా సంబంధమైన (Executive Legislative) తోడ్పాటు, బాధ్యతల సాన్ని హిత్యం (Colloboration and close responsibility) అధ్యక్ష విధానంలోని ప్రధానమైన యోగ్యత అంటే, నిర్దిష్టమైన కాలపరిమితి రెండు లాభాలు ఉన్నాయి. అయితే, పార్లమెంటరీ, ప్రెసిడెన్షియల్ విధానాలలో ఉన్న నష్టాలు (Disadvantages) దీనిలోనుంచి తొలగించడమయింది. కాబట్టి, ఇది ఒక ఆదర్శప్రాయమైన ఏర్పాటుగా కనిపిస్తుంది. కాని ఈ విధానాన్ని ఇతర దేశాలలో అంటే, స్విట్జర్‌లాండ్ దేశ పరిస్థితులను పోలిఉన్న పరిస్థితులులేని దేశాలలో సాధించడం సాధ్యంకాదు.

సోవియట్ కార్యనిర్వాహకశాఖ (The Soviet Executive)

రష్యా కార్యనిర్వాహకశాఖకూడా మిశ్రమ పద్ధతికి చెందిందే. పైకి మాత్రం మంత్రిమండలి (Cabint) ని పోలి ఉన్నట్లు కనిపిస్తుంది. 1946 సంవత్సరం నాటి సవరణ ప్రకారం దీనిలో ఉన్న సభ్యులందరినీ "మంత్రులు" గానే పేర్కొవడం జరుగుతూ ఉంది. వీరిపైన ఒక ప్రధానమంత్రికూడా ఉంటాడు. వీరందరినీ "సుప్రీమ్ కౌన్సిల్" (Supreme Council) అంటే, రష్యన్ శాసనసభ (Russian Legislature)ద్వారా స్విట్జర్లాండ్‌లోవలెనే ఉభయసభల సమష్టి సమావేశంలో ఎన్నుకొంటారు. కాని, ఈ ఎన్నిక కేవలం లాంఛనప్రాయమైనదనే చెప్పవలె. ఎందువల్లనంటే, అంతకు పూర్వమే కమ్యూనిష్టుపార్టీపొలిట్‌బ్యూరో(The polit bureau of the communist party)లో తీసుకొన్న నిర్ణయాలను ఈ సందర్భంగా ఆమోదించడం మాత్రమే జరుగుతుంది. లాంఛనప్రాయంగా మంత్రులు సుప్రీమ్ కౌన్సిల్‌కు బాధ్యత వహిస్తారు. కాని, వాస్తవంగా చూస్తే వారు బాధ్యత వహించేది కమ్యూనిష్టు పార్టీ బ్యూరోలకే. మంత్రులు రెండు రకాలుగా ఉంటారు. (1) యూనియన్ మంత్రులు. (2) యూనియన్ రిపబ్లిక్ మంత్రులు. యూనియన్ మంత్రులు కేవలం యూనియన్‌కు లేదా, ఫెడరల్‌కు సంబంధించిన విషయాలతోనే వ్యవహరిస్తారు. ఉదాహరణకు రక్షణ (Defence) శాఖ వంటివి. యూనియన్ రిపబ్లిక్ మంత్రులు యూనియన్ రిపబ్లిక్‌లకు కొంత అధికార పరిధి కలిగిఉన్న విషయాలలో మాత్రమే వ్యవహరిస్తారు. ఉదాహరణకు వ్యవసాయము (Agriculture), విత్తము (Finance), న్యాయము (Justice), ఆరోగ్యము (Health) మొదలయినవి. వారి విధులు ఈ విషయాలలో ప్రజాస్వామ్య దేశాల కార్యకలాపాలను సమన్వయ పరచడమే. అనేక ప్రజాస్వామ్య దేశాల ముఖ్య పట్టణాలలో వారి ప్రతినిధులుంటారు. అదేవిధంగా ప్రతి ప్రజాస్వామ్యానికి సంబంధించిన ఒక ప్రతినిధి మాస్కో (Moscow) నగరంలో ఉంటాడు. అతడు తన రిపబ్లిక్‌కు సంబంధించిన విషయాలేవైనా చర్చకు వచ్చినప్పుడు యూనియన్ మంత్రిత్వ సమావేశాలలో పాల్గొంటాడు. రష్యన్ పద్ధతిలోని ఇంకో ప్రత్యేక లక్షణం ఏమిటంటే, ప్రతి మంత్రికి ఒక సలహా బోర్డ్ (Advisory Board) లేదా మండలి (Council) సహాయంగా ఉంటుంది. కొన్ని సందర్భాలలో ఇవి సలహాలకన్న ఎక్కువ అధికారాలనే కలిగి ఉంటాయి. రష్యాలో ప్రెసిడెంట్ (President) లేడు. "కేంద్ర కార్యనిర్వాహక కమిటీ లేదా ప్రెసీడియం" అధ్యక్షుడే (The Chairman of the Central Executive Committee or Presidium) రాజ్యానికి అధ్యక్షుడుగా (Head of the state) ఆచారానుగతమైన విధులను నిర్వహిస్తాడు.

సోవియట్ యూనియన్‌లో సిద్ధాంతానికీ, ఆచరణకు మధ్య పెద్ద అఖాతం ఉన్నది. సోవియట్ మంత్రిత్వం లేదా, మంత్రిమండలి (Cabinet) వాస్తవికంగా పార్టీ నాయకుడు అంటే, కమ్యూనిష్టుపార్టీ సెక్రెటరీ జనరల్‌కు బాధ్యత వహిస్తుంది. ఈ పార్టీ నాయకునికి వాస్తవంగా ప్రభుత్వంలో ఏ విధమైన హోదా ఉండదు. నిర్దేశానికి(Direction) సంబంధించిన ఏకత (Unity), సమన్వయము(co-ordination) ఈవిధంగా నేపథ్యంలో నిర్వహించటం జరుగుతుంది.

వివిధ రకాలైన స్థానిక కార్యనిర్వాహక శాఖలు
(The Various Types of Local Executives)

ఇప్పటివరకు చర్చించిన కార్యనిర్వాహక శాఖలు జాతి లేదా, రాష్ట్రస్థాయికి సంబంధించినవి. ఇవికాక ఇంకా అనేక రకాలైన స్థానిక కార్యనిర్వాహక శాఖలున్నాయి. వాటిని గురించి సంక్షిప్తంగా తెలుసుకోవడం మంచిది.

స్థానిక కార్యనిర్వాహకశాఖలలోని భేదం, నాలుగు ప్రధానమైన విషయాల మీద ఆధారపడిఉంది.

మొదటిది, ఆ కార్యనిర్వాహకశాఖ ఒకే వ్యక్తితో కూడుకొని ఉన్నదా? అంటే, ఏకపాలకవర్గం (Single Executive or individual), లేదా బహుపాలకవర్గం (Plural Executive or Body), బహుపాలకవర్గం కింద కమిటీలు, కమిషన్‌లు లేదా బోర్డ్‌లు వస్తాయన్నమాట. ఏకపాలకవర్గం కింద ఫ్రెంచ్ మేయర్, అమెరికా మేయర్, జర్మన్ బర్గో మాస్టర్, అమెరికా నగర పాలకుడు (American city manager), భారతదేశపు స్థానిక సంస్థలలోని అధ్యక్షుడు (President), చెయిర్మన్, ఎగ్జిక్యూటివ్ ఆఫీసర్ మొదలయినవారు వస్తారు. అమెరికాదేశంలోని పట్టణ ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన కమిషన్ ప్రణాళికలో బహు పాలకవర్గ విధానాన్ని వివరించింది. అంతేకాక ఇంగ్లీష్‌వారి అధీనంలోని స్థానిక సంస్థల కార్యనిర్వాహకశాఖలకు సంబంధించిన కమిటీ పద్ధతిని కూడా దానిలో వివరించింది.

రెండవది, కేంద్రీకృతమైన కార్యనిర్వహణాధికారం విషయంలోనూ, దాని విఘటన విషయంలోనూ స్థానిక కార్యనిర్వాహకశాఖలు పరస్పరం భిన్నంగా ఉంటాయి. అమెరికాదేశపు మేయర్ (Mayor) గట్టిరకం (Strong type), నగర పాలకుడు (City manager), కమిషన్ ప్లాన్ (Commission plan) వంటి రకాలు కేంద్రీకృత కార్యనిర్వహణాధికారానికి ఉదాహరణలు. వీరికి ప్రత్యర్థులుగానీ, భాగస్తులుగానీ లేరు. ఇంగ్లీష్ లేదా భారతీయ స్థానిక సంస్థలలో కార్యనిర్వహణాధికారం అనేక ఏజెన్సీల మధ్య అంటే, మండలి (Council) లేదా, బోర్డ్ (Board), వివిధ కమిటీలు (Various committees) లేదా. చెయిర్మన్, ప్రెసిడెంట్, ఎగ్జిక్యూటివ్ ఆఫీసర్ వంటి ఏకపాలక వర్గాల మధ్య విభజన జరిగింది. ఏకపాలకవర్గ విధానానికి చెందిన కార్యనిర్వాహకుడు ఉన్నచోట స్థానికమండలి (Local Council) కేవలం నిబంధనల ద్వారా న్యాయంద్వారా, విశాలమైన విధానాలను, బడ్జెట్‌ను ప్రతిపాదిస్తుంది. బహుపాలకవర్గ విధానం ఉన్నచోట స్థానికమండలి (Local Council) కి పరిపాలనలోనే భాగముంటుంది.

మూడవది, స్థానిక కార్యనిర్వాహకశాఖలు బాధ్యతాయుతమైనవి (Responsible) లేదా బాధ్యతారహితమైనవి (Non-Responsible) అనే వాటిలో ఏదో ఒక రకం అంటే, స్వేచ్ఛాయుతమైన రకానికి (Independent type) చెందిన వన్నమాట. బాధ్యతాయుతమైన రకానికి ఉదాహరణగా అమెరికా నగర పాలకుడు (American city manager), భారతీయ అధ్యక్షుడు (Indian President) చెయిర్మన్ (Chairman), కార్యనిర్వహణాధికారి(Executive officer) మొదలయిన వారిని పేర్కోవచ్చు. వీరి పాలన తృప్తికరంగా లేదని స్పష్టమైనప్పుడు కౌన్సిల్

(Council) వీరిని పదవినుంచి తొలగించవచ్చు. స్వేచ్ఛాయుతమైన రకం లేదా, బాధ్యతా రహితమైన రకానికి (Independent or Non-Responsible type) ఉదాహరణగా అమెరికా దేశపు మేయర్ (American Mayor), జర్మన్ బర్గో మాస్టర్ (German Burgo Master) లను చూపించవచ్చు. వీరిని పదవినుంచి తొలగించడానికి కౌన్సిల్ (Council) కు అధికారం లేదు. అంతిమంగా స్థానిక కార్యనిర్వాహకశాఖలు రాజకీయ స్వభావం కలిగిఉండే విషయంలో కూడా భిన్నంగా ఉంటాయి. కొన్ని పూర్తిగా రాజకీయ స్వభావం కలిగిఉంటే, మరికొన్ని రాజకీయేతర (Non-Political), అధికారిక (Official) లేదా, నిపుణ (Expert) స్వభావం కలిగి ఉంటాయి. అమెరికాదేశపు మేయర్ (American Mayor), కమిషన్ ప్లాన్ అధీనంలోని కమిషన్ సభ్యులు (Commission members under the commission plan), ఇంగ్లీష్ స్థానిక సంస్థలలోని కమిటీలు (The Committees of the English Local Bodies). భారతీయ అధ్యక్షుడు, చెయిర్మన్ వీరందరూ రాజకీయ స్వభావం కలవారు. వృత్తిపరమైన విజ్ఞానంలో లౌకికులు (Laymen) కాగా, అమెరికానగర పాలకుడు (American city manager), జర్మన్ బర్గో మాస్టర్ (Germam Burgo Master) మొదలయినవారిని రాజకీయేతరమైన నిపుణుల రకానికి చెందిన కార్యనిర్వాహకులుగా ఉదాహరించవచ్చు.

జాతీయ స్థాయిలోనూ, రాష్ట్రస్థాయిలోనూ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు ప్రతిచోట రాజకీయ సంబంధం కలవారే అయి ఉంటారు. దీనికి కారణమేమంటే, రాజకీయేతర లేదా, నైపుణ్యంగల కార్యనిర్వాహకుడు (Expert Executive) చొరవ (Initiative) తీసుకోవడంలోనూ, నాయకత్వం (Leadership) వహించడంలోనూ బలహీనుడై ఉంటాడు. రాజకీయ పరమైన కార్యనిర్వహణశాఖకు తన ప్రతినిధుల సామర్థ్యము (Representative capacity), ప్రజల తోడ్పాటు (Popular Support) ద్వారా లభ్యమయ్యే బలము, ఎదుర్కొనేశక్తి, వంటి లక్షణాలు రాజకీయేతర కార్యనిర్వాహక శాఖలో కనిపించవు. అందువల్ల పాలనలోని నైపుణ్యానికి సంబంధించిన లాభాలు, చొరవ నాయకత్వంలోని బలహీనతల తూనికకన్న అధికంగా చెప్పుకోవచ్చు.

రాజ్యాధిపతిగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు
(The Chief Executive as the head of the State)

జాతీయస్థాయిలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడే రాజ్యాధిపతిగా (As head of the state) ఉంటాడు. ఆ అధికారయోగ్యతనుబట్టి అతనికి శాసననిర్మాణశాఖ, కార్యనిర్వాహకశాఖ, న్యాయశాఖలకు సంబంధించిన అధికారాలు రాజ్యాంగరీత్యానైతేనేమి దేశంలోని న్యాయంరీత్యానైతేనేమి అతనికి సంక్రమిస్తాయి. ఇతర స్థాయులలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులకు లేకుండా, రాజ్యాధిపతిగా ఇతనికి ఉన్న ప్రత్యేక అధికారాలగురించి ఈ సందర్భంలో చర్చించడం అప్రస్తుతమే అవుతుంది. అయితే, రాజ్యాధిపతి (Head of the State) జాతీయస్థాయిలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడుగా పరిగణింపబడతాడు. ఇతదేకాక, ఇంకా కిందిస్థాయిలో అంటే, ప్రభుత్వపాలనా వ్యవహారాలకు సంబంధించిన కిందిస్థాయి ప్రభుత్వపు యూనిట్‌లు (Governmental Units), రాష్ట్రాలు (States), స్థానిక

సంస్థలు, (Local Bodies) వంటివాటిలోకూడా అనేకమంది తక్కువస్థాయి ప్రధాన కార్య నిర్వాహకులు ఉంటారు. వీరందరూ జాతీయ స్థాయిలోఉన్న ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునివలె రాజ్యాధిపతులనిపించుకోరు. దేశరక్షణ (Defence), విదేశీసంబంధాల (Foreign relations) వంటి విషయాలలో రాజ్యాధిపతికి ఉన్న అధికారాలు వీరికిఉండవు. అందువల్ల ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడంటే అతని అధికార పరిధిలో ఏకైక రాజకీయ, పాలనాధికారి అని భావించవచ్చు.

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని అధికారాలు-విధులు
(The Functions and Powers of the Chief Executive)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ద్వివిధపాత్ర
(The Dual Role of the Chief Executive)

ఏ రకానికి చెందిన ప్రధానకార్య నిర్వాహకుడైనా అతడు ద్వంద్వపాత్రను నిర్వహించవలసి ఉంటుంది. అతడు ఒకవిధంగా రాజకీయ నాయకుడు, మరొక విధంగా పాలనాధ్యక్షుడు (Administrative head). అందువల్ల అతని విధులుకూడా రాజకీయ విధులు, పాలనా విధులు అని ద్వంద్వంగానే ఉంటాయి. ఒక మోటారును నడపవలసిన డ్రైవరు నడపడానికి "టాంక్" (Tank) లో తగినంత పెట్రోల్ ఉన్నదా లేదా అనే విషయం మొట్టమొదట పరిశీలించవలె. ఆ తరవాత రెండోవిషయం మోటారుకార్‌ను గమ్యానికి చేర్చడానికి, ఆ పెట్రోల్‌ద్వారా ఉత్పత్తి అయిన యాంత్రికశక్తిని ఉపయోగించవలె. అదే విధంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు కూడా పాలనావ్యవహారాలను నడపడానికి మొట్టమొదట రాజకీయమైన మద్దతుని (Political support), అధికారాన్ని సాధ్యమైనంత వరకు సమకూర్చుకొని, వాటిని తనలక్ష్య సాధనకోసం సరిఅయిన మార్గాలలో వినియోగించుకోవలె.

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని రాజకీయ విధులు
(Political Functions of the Chief Executive)

ప్రజాస్వామ్య విధానంలో రాజకీయాధికారం ప్రధానంగా ప్రజలద్వారానూ, అనుబంధంగా ప్రజాప్రతినిధులతో కూడుకొన్న శాసన సభ ద్వారానూ లభిస్తుంది. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తానుగానీ, లేదా తన పార్టీగానీ ప్రజల వోట్లద్వారా సంపాదించుకొన్న మెజారిటీ బలంద్వారా తన పదవిని సంపాదించుకొంటాడు. తరవాత పాలనా వ్యవహారాలు సాఫీగా కొనసాగటానికీ, తన పదవీ బాధ్యతలను నిర్వహించుకోవడానికీ అవసరమైన శాసనం, నిధులు కావలసి ఉంటాయి. ఈ రెండింటినీ కేవలం శాసన సభ మాత్రమే ఇవ్వగలుగుతుంది. అందువల్ల, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు శాసన సభ విశ్వాసాన్ని చూరగొనడం ప్రజల మద్దతును సంపాదించుకోవడంకోసం నిరంతరం ప్రయత్నిస్తూ ఉండవలె. అంటే, ప్రజలు కావలెనని కోరుకొన్న విషయాలను అమలు జరపడం, అవసరం లేదన్న విషయాలను మానడం అనే పద్ధతిని అవలంబించినప్పుడే అతనికి ప్రజల మద్దతు, శాసన సభ సహకారం

ంభిస్తుందని దీనివల్ల స్పష్టమవుతుంది. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు, కేవలం ప్రజలు, శాసన సభాభిప్రాయాలను నమోదు చేసుకొని, వాటిని అమలుపరిచే ఒక సాధనంమాత్రమేకాదు. ప్రజల కోరికలు కొన్ని ఆచరింపదగినవిగా ఉండవు. లేదా, దేశ ప్రయోజనాన్ని దృష్టిలో పెట్టుకొని చేయవలసిందేదో దానిని వారు కోరక పోవచ్చు. అందువల్ల ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ప్రజాభిప్రాయాన్ని అనుసరించడమేకాక, దానికి నాయకత్వం వహించవలసి ఉంటుంది. నేటి పరిస్థితులలో అనుసరించే పద్ధతికన్న నాయకత్వం లేదా, మార్గ దర్శకత్వం వహించే పద్ధతే చాలా ముఖ్యమయిందని చెప్పవచ్చు. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తన దృష్టిలో దేశ ప్రయోజనాంకు చక్కగా ఉపకరిస్తాయని అనుకొన్న విధానాలను, కార్యక్రమాలను శాసన సభముందు, ప్రజలముందుపెట్టి వాటికి నాయకత్వం వహిస్తాడు. అటువంటి విధానాలకు, కార్యక్రమాలకు అవసరమైన మద్దతును సంపాదించడంకోసం తన అధీనంలో ఉన్న సమస్త సదుపాయాలను అంటే, వాగ్ధాటి (Eloquence), స్వభావము (Character), సాంఘిక సంబంధాలు (Social Contacts), ప్రచారం (Publicity) మొదలయిన వాటిని పూర్తిగా వినియోగించుకొంటాడు. అతడు సర్వదా దేశపరిస్థితి, శాసనసభాప్రవృత్తి ఏ విధంగా మారుతుందో పరిశీలిస్తూ ఉండవలె. ఎప్పుడు ఏ విధమైన అననుకూల పరిస్థితులు ఏర్పడినా, వాటి నివారణ పరిష్కారంకోసం తగిన చర్యలు తీసుకొంటూ ఉండవలె. ఒకవేళ ఈ విధమైన జాగ్రత్తలు తీసుకొనకపోతే, పార్లమెంటరీ విధానంలోని కార్యనిర్వాహకుడు పదవీభ్రష్టుడు కావడానికి ఎంతో సమయం పట్టదు. అమెరికాదేశపు అధ్యక్షుని పదవి ఒక నిర్ణీతకాల పరిమితివరకు భద్రంగా ఉన్నప్పటికీ, రాజకీయంగా అతడు జాగ్రత్త వహించి పలుకుబడి సంపాదించకపోయినట్లయితే, అతని పరిపాలనలోకూడా ప్రతిబంధకాలు ఏర్పడి అపనింద పాలవుతాడు.

ఈ విధంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని విధులలో "రాజకీయ నిర్వహణ" (Political management) మొదటి విధి (First function)గా గుర్తించవలసిఉంది.

ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని రాజకీయ ప్రవర్తన, పరిపాలనలోని ప్రధాన సమస్యలకు బాధ్యత వహిస్తుంది. రాజకీయ ప్రతిభ (Political acumen), పాలనా సామర్థ్యం (Administrative ability) రెండూ తరచుగా ఒకేవ్యక్తిలో ఉండటం అరుదు. అందువల్ల రాజకీయ కార్యనిర్వాహకుడు పరిపాలనకు సంబంధించిన యోగ్యతలు (Proprieties), పద్ధతులు (Methods), అవసరాలపట్ల తగినంత గౌరవం చూపడం జరగవచ్చు. అయినా దాని చికిత్స నిపుణుల సలహాలు తీసుకోవడంలోనే ఉన్నదని చెప్పవచ్చు. కాని, కొంతమంది రాజకీయవాదులు తమ నైజాన్ని బట్టి అటువంటి సహాయాన్ని కోరరు. ఆ సందర్భాలలో ప్రజాస్వామ్యం విజయవంతం కావడానికి ప్రధానమైన నైపుణ్యం లేని సామాన్యమైన తోడ్పాటు కష్టసాధ్యమవుతుంది.

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని పాలనా విధులు
(The Administrative Functions of the Chief Executive)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు పాలనాధికారిగా (Head of the Administration) కింది విధులను నిర్వహిస్తాడు.

1. పాలనా విధానాలను నిర్ణయించడం

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు నిర్వహించవలసిన మొట్టమొదటి విధి పాలనా విధానాలను నిర్ణయించడం. పరిపాలనద్వారా ఏమి చేయవలె, ఏ విధంగా చేయవలె. విధానాలను నిర్ణయించడం రాజకీయమైనవిధి అనికూడా మేము పేర్కొన్నాము. విధానాలు క్రమానుగత శ్రేణిలోని అనేక స్థాయులలో నిర్ణయించబడతాయని మనము జ్ఞాపకం చేసుకొంటే, మనకు తత్తరపాటు కలుగనవసరం లేదు. ఏవిధానంకూడా ఒకేక్షణంలో సంపూర్ణంగానూ, సవివరంగానూ నిర్ణయించడం సాధ్యంకాదు. రాజకీయ స్థాయిలోనూ, శాసన నిర్మాణ స్థాయిలోనూ (Political and Lesislative level) విధానానికి సంబంధించిన సాధారణమైన బాహ్య స్వరూపాన్ని మాత్రమే రూపొందించడం జరుగుతుంది. ఆ విధానాల నిర్ణయానికి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడే చొరవ తీసుకోవచ్చు. లేదా, శాసన సభ స్వయంగానే చొరవ చేసుకోవచ్చు. ఎవరి చొరవవల్లనైనా సరే అంతిమంగా ఆ విధానాలను శాసన సభ మాత్రమే ఆమోదిస్తుంది. న్యాయ స్వరూపం (Form of Law) ధరిస్తాయి. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వోద్యోగాలలో అభ్యర్థులను వారి యోగ్యతలను బట్టి నియమించవలె అనే ప్రతిపాదనను కార్యనిర్వాహక శాఖ ప్రతిపాదిస్తుంది. శాసన సభ దానిని ఆమోదిస్తుంది. అయితే ఇది ప్రాథమిక విధానం (Primary Policy). దీనిలో అనువర్తనీయతకు కావలసిన వివరాలుండవు. ఎందువల్లనంటే, విధానంలోని ప్రతి వివరాన్నీ అమలు జరిపేటప్పుడు ఉత్పన్నమయ్యే సమస్యలు, పరిస్థితులతో వాటి సమ్మేళనం మొదలయిన విషయాలను ముందుగానే ఊహించడానికి అవకాశం లేదు. అందువల్ల "శాసనం" (Law) ఆమోదం పొందేటప్పుడు ఆ వివరాలన్నీ దానిలో పొందుపరచడం సాధ్యంకాదు. అయితే, ఆ వివరాలలో కొన్ని ముఖ్యమైనవాటిని ఉదాహరణగా ఇక్కడ చెప్పుకొందాము. ఆమోదించిన విధానాన్ని అమలు జరిపేటప్పుడు అది ఏజెన్సీ ద్వారా అమలు జరగవలె. యోగ్యతలను నిర్దిష్టంగా నిర్ణయించడానికి ఏ పద్ధతిని అవలంబించవలె, వివిధ రకాల ఉద్యోగాలకు ఒకేరకమైన శోధనలు ఉండవలెనా? లేదా వేర్వేరు శోధనలా (Tests)? ఏ ఉద్యోగాన్నైనా యోగ్యతా పద్ధతిద్వారా నియమనం చేయకుండా మినహాయించవచ్చునా? అనే అన్ని వివరాలనూ ఈ పరిపాలనా స్థాయిలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు సమకూరుస్తాడు. ఇది అనుబంధ విధానం (Secondary Policy) విధానం అమలు జరిగేటప్పుడు ఏయే స్థాయులలో అది కొనసాగుతుందో, ఆయా స్థాయులు ఇంకా సూక్ష్మమైన వివరాలను సమకూరుస్తాయి. ఈ విధంగా "విధానం" (Policy) ఎత్తైన మంచుకొండ మీదినుంచి దొర్లుతూ అధోముఖంగా తన ప్రగతి పథంలో ఇంకా మంచును పోగు చేసుకొంటూ, వేగాన్ని పుంజుకొంటూ ప్రయాణంచేసే గుండ్రని మంచుముద్ద వంటిదని చెబితే అతిశయోక్తికాదు. ఈ విధంగా పరిపాలనలోని క్రమానుగతశ్రేణికి సంబంధించిన అన్ని స్థాయులలో ఈ విధాన నిర్మాణానికి కొద్దో - గొప్పో తోడ్పాటు లభిస్తూ ఉండటం ఈ సందర్భంగా గమనించదగింది. అయితే ఈ విధుల నిర్వహణలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని భాగం అందరికన్న అధికంగా ఉంటుంది. వాస్తవంగా అనేక సందర్భాలలో అతడు ప్రాథమికంగా విధానానికి రూపకల్పన చేస్తాడు. ఎందువల్లనంటే శాసన సభ ఇతని పాలనాకార్యక్రమాల విస్తృతిని (Range of his Administrative activity) అందుకోలేదు. అధికభాగం ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని వివేచనకే వదిలివేయడం

జరుగుతుంది అతడు తన వివేచనా పరిధిలో ప్రాథమిక విధానాన్ని రూపొందించడానికి చొరవ చేసుకొంటాడు.

2. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ముఖ్యమైన రెండోవిధి 'ప్రణాళికారచన' (Planning)

సామాన్యమైన అర్థంలో ప్రణాళికారచన అంటే, ఏపనికోసమైనా సంసిద్ధం కావడం - ఉద్దేశ పూర్వకమైనది గానీ, ఉద్దేశరహితమైనదిగానీ ప్రణాళికారచన ప్రతి చర్యకు పూర్వనిదర్శన మవుతుంది. విధాన నిర్ణయం కూడా ఒక రకమైన ప్రణాళికా రచనే అని చెప్పవచ్చు. విధానాన్ని అమలు జరపడంలో కూడా ప్రణాళికారచన అవసరం ఏర్పడుతుంది. అయితే జాతీయ వనరులను కాపాడటం లేదా, అభివృద్ధి పరచడం అనే విషయాలలో అనేక లాంఛన ప్రాయమైన ప్రణాళికా రచనా పద్ధతులున్నాయి. దేశ రక్షణ కోసం ఏర్పాట్లు చేయడం (To Provide for the defence of the nation), నిరుద్యోగ సమస్యను నిర్మూలించడం (To remove unemployment), జాతీయ జీవనప్రమాణాన్ని పెంచడం (To raise the national Standard of living) మొదలయిన విషయాలన్నీ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడే చూసుకోవలసి ఉంటుంది. సమస్తమైన సంస్కరణలు (All reforms), అభివృద్ధి (Development), పునర్వ్యవస్థీకరణ (Re-organization) మొదలయిన విషయాలన్నింటికీ ప్రణాళికారచన అవసరమవుతుంది. ఏదైనా ఒక పనిని సాధించవలెననే కుతూహలం ఉన్న ఏ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడైనా తన హయాంలో కేవలం దైనిక పాలనా విషయాలతోనే కాలం గడిపి సంతృప్తిపడక తనకు ప్రయోజనకరంగా తోచిన ఏదో ఒక కొత్త కార్యక్రమాన్ని చేపట్టడానికి ప్రణాళిక సిద్ధం చేసుకోవలె.

3. పాలనా వ్యవస్థ వివరాలు రచించి వాటిని అమలు పరచడానికి అధికారాలివ్వడం
(To Sanction and Authorize the Details of the Organizaion)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు పాలనా వ్యవస్థ వివరాలు ఆమోదించి, అతని ప్రణాళికలను అమలు పరచడానికి అధికారాలు ఇవ్వవలసి ఉంటుంది. దానిద్వారా తన ప్రణాళికలు కొనసాగి పరిపాలనా నిర్వహణ విజయవంతంగా ఉంటుంది. కొత్త ప్రయోజనాలను సాధించడం కోసం ఒక్కొక్కప్పుడు వ్యవస్థలో కొత్త శాఖలను, బ్యూరోలను, విభాగాలను సృష్టించుకోవలసివస్తుంది. నిర్దిష్ట కార్యకలాపాలు సమంగా నిర్వహించటం కోసం పాతవాటిని పునర్వ్యవస్థీకరణ జరపవలసి వస్తుంది.

అధ్యక్ష పాలన విధానం ఉన్న అమెరికా సంయుక్తరాష్ట్రాలలో అధ్యక్షునికి వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన అధికారాలు చాలా పరిమితమై ఉంటాయి. అతడు కొత్త శాఖలను సృష్టించడంగానీ, ఉన్న శాఖలను రద్దు చేయడంగానీ చేయలేడు. కాని చిన్నతరహా ఏజెన్సీలను, బ్యూరోలను పునర్వ్యవస్థీకరణ చేయగలుగుతాడు. వాటిని ఒక శాఖనుంచి ఇంకో శాఖకు మార్చగలుగుతాడు. పార్లమెంటరీ విధానం ఉన్నదేశాలలో ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడు తాను సమంజసమని అనుకొన్నప్పుడు కొత్తశాఖలను సృష్టించగలుగుతాడు. రద్దు చేయగలుగుతాడు, లేదా పునర్వ్యవస్థీకరణ చేయగలుగుతాడు.

4. ఉద్యోగుల నియమనాలు–తొలగింపులు

ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి ఉద్యోగి బృంద సభ్యులను నియమించడానికి, తొలగించడానికి అధికారాలు ఉంటాయి. ఈ అధికారపు అవధి (Scope of the power) ఒక దేశానికి, వేరొక దేశానికీ మధ్య భిన్నంగా ఉంటుంది. యోగ్యతా పద్ధతి ద్వారానే నియమనాలు జరగవలసిన చోట కూడా అనేకమైన ఉన్నతోద్యోగాలు ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని ద్వారా భర్తీకావలసి ఉంటాయి. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో గవర్నర్లు, లెఫ్టినెంట్ గవర్నర్లు, రాష్ట్ర ప్రధాన కమీషనర్లు (Chief Commissioners of the state), హైకోర్ట్-సుప్రీమ్‌కోర్ట్ న్యాయమూర్తులు, కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్, రాయబారులు (Ambbasadars), ఇతర దౌత్య వ్యవహారాల ప్రతినిధులు, అటార్నీ జనరల్, యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ అధ్యక్షులు-సభ్యులు మాత్రమేకాక మంత్రులు కూడా నిర్ణీత ప్రక్రియలు (Procedurs) రక్షణలకు (Staf guards) అనుగుణంగా ప్రెసిడెంట్ ద్వారా నియమితులవుతారు. వీరందరినీ తొలగించే అధికారం కూడా అతనికి ఉంటుంది. బ్రిటన్‌లో కూడా ఇదేవిధమైన పద్ధతి అమలులో ఉన్నది. అమెరికా దేశంలో అధ్యక్షుని నియమనాధికారం ఇంకా అనేక ఉద్యోగాలకు విస్తృతమై ఉంటుంది. అయితే వాటిలో అనేక ఉద్యోగాల విషయంలో అధ్యక్షుడు "సెనేట్" (Senate ఆమోదాన్ని పొందవలసి ఉంటుంది. సాంకేతికంగా నియమనాలన్నీ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడే చేస్తాడు. కాని, ఆచరణలో నియమితులుకావలసిన అభ్యర్థులు పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ద్వారా గానీ, వరణం పొందిన వారై ఉంటారు. అటువంటి వారినే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు నియమిస్తాడు.

5. దర్శకత్వము (Direction)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని క్రమవిధి నియమ నిబంధనలు ద్వారా పాలనా వ్యవహారాలకు దర్శకత్వం వహించడం లేదా నిర్దిష్టమైన అనువర్తనీయతకు సంబంధించిన ఆజ్ఞలివ్వడం. ఈ విషయాలు అంటే, పాలనా వ్యవహారాలు నడిపించవలసిన మార్గాలు, పద్ధతులు తరచుగా స్మృతుల (Codes) లోనూ ఇతర గ్రంథాలలోనూ నిబంధితమయి ఉంటాయి.

6. పాలన పూర్తిగా పర్యవేక్షణ జరిపి నియంత్రణ చేయడం (To Supervise and Control the entire Administration)

పాలనా వ్యవహారాలన్నింటినీ ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడు పర్యవేక్షిస్తూ, నియంత్రణ జరపవలసి ఉంటుంది. ఈ పర్యవేక్షణ, నియంత్రణ వ్యవహారాలు అతడు, వివిధ స్థాయిలలో జరిగే కార్యకలాపాలన్నింటిని గురించి తన అధీనాధికారులు సమర్పించే నివేదికల ద్వారా నిర్వహిస్తాడు. ఈ విధంగా పాలన వ్యవస్థలోని ప్రతివ్యక్తి నిర్ణీత కార్యక్రమాలను, విధానాలననుసరించి ప్రణాళికా బద్ధంగా నిర్వహిస్తున్నాడా? లేదా అనే విషయాన్ని పరిశీలించడమే ఈ పర్యవేక్షణ నియంత్రణల ప్రధానోద్దేశమని చెప్పవచ్చు.

7. విచారణలు-దర్యాప్తులు జరిపించడం (Enquiries and investigations)

ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి అవసరమైనప్పుడు ఏ విషయంలోనైనా విచారణలు, దర్యాప్తులు జరిపే అధికారం ఉంటుంది. సాధారణంగా పాలన విషయాలకు సంబంధించిన

సమాచారమేదైనా కావలసి వచ్చినప్పుడుగానీ, ఏ విషయంలోనైనా వచ్చిన వివాదులను పరిష్కరించడంకోసంగానీ, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు విచారణలు, దర్యాప్తులు జరుపుతాడు. ఈ విచారణలు, దర్యాప్తులు శాఖీయమైనవిగానూ, లేదా స్వతంత్రమైన కమీషన్‌లు, కమిటీలద్వారానూ జరిపించబడతాయి. అవి పరిస్థితులనుబట్టి రహస్యంగానైనా జరగవచ్చు. అవి ఈ విధమైన విచారణలు దురాచారాలను, లోపాలనుతొలగించడానికేకాక, సమాచారాన్ని సేకరించడంకోసం కూడా ఉపయోగపడతాయి. దానిద్వారా కొత్త విధానాలను పునః పరిశీలన జరపవచ్చు.

8. సమన్వయము (Co-ordination)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని విధులలో సమన్వయం (Co-ordination) చాలా ముఖ్యమైన విధి. వ్యవస్థలో సంఘర్షణలు (Conflicts), విభేదాలు (Differences) కింది స్థాయులలో పరిష్కారం కాకపోతే, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ద్వారా పరిష్కారం పొందవలె. అతని పరిష్కారమే తుది పరిష్కారమవుతుంది.

9. పౌరసంబంధాల నిర్వహణ (Management of Public Relations)

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు పౌరసంబంధాలను సరిఅయిన పద్ధతిలో ఏర్పరచుకోవలసి ఉంటుంది, ఈ సంబంధాలలో కొన్ని రాజకీయోద్దేశం కలిగి ఉంటాయి. వాటిని గురించి ఇంతకుముందే చర్చించడం జరిగింది. అవికాక, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ప్రజలు నిర్మించుకొన్న వివిధ సంఘాలతోనూ, పత్రికలవారితోనూ, ఇతర అనేక సంస్థలతోనూ సంబంధాలు ఏర్పరచుకోవలసి ఉంటుంది.

ఈ విధంగా "పోస్డ్ కార్బ్" (POSD CoRB) అనే మాటలో నిక్షిప్తమైఉన్న ప్రణాళికా రచన (Planning , వ్యవస్థీకరణ (Organization), సిబ్బంది నియామకం (Staffing), నిర్దేశము (Direction) మొదలయినవి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ముఖ్యమైన విధులని చెప్పవచ్చు. పాలన వ్యవస్థ వివరాలలో కొద్దిపాటి భేదాలతో ఇంచుమించుగా ఈ విధులు, కింది స్థాయులలోని కార్యనిర్వాహకులందరికీ నిర్వహించ దగినవే. ఉదాహరణకు శాఖాధ్యక్షులు, బ్యూరోలు, విభాగాలు మొదలయినవి. అయితే వీళ్ళలో ఒక ముఖ్యమైన భేదం ఉంది. ఏమిటంటే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునివలె కిందిస్థాయి అధికారులకు రాజకీయ సంబంధమైన పాత్ర నిర్వహించడమనేది ఉండదు. కాగా, శాసన సభతోకూడా వీళ్ళకు ప్రత్యక్ష సంబంధం ఉండదు.

ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు వాస్తవంగా నిర్వహించవలసిన పాత్ర (The Actual Role of the Chief Executive)

ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని విధులు, అధికారాలను గురించి పైన చర్చించిన అంశాల దృష్ట్యా అతడు, జాతీయ స్థాయిలో సమస్తమైన అధికారాలను హస్తగతం చేసుకొన్న ఒక నిరంకుశాధికారికన్న తక్కువేమీ కాదని స్పష్టమవుతుంది. అతడు తన ఇష్ట ప్రకారం ఏ విధమైన ఆదేశాలనైనా జారీ చేయవచ్చు. తన అధీనాధికారులు తన ఆజ్ఞలకు బద్ధులై

ఉంచేటట్లు చేయవచ్చు. అయినా అతడు నిర్వహించవలసిన పాత్రకు సంబంధించిన వాస్తవికదృశ్యం (Picture) కొంత భిన్నంగానే ఉంటుంది. అతడు వ్యక్తిగతంగా చట్టబద్ధమైన తన అధికారాన్ని చెలాయించవచ్చు. కాని, ఒక క్రీడాకారుల జట్టుకు సంబంధించిన "కాప్టెన్" (Captain) ఏ విధంగానైతే పూర్తి ఆటను తాను స్వయంగానే నిర్వహిస్తాడో అదికూడా అదే విధంగా ఉంటుంది. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని విషయంలో ప్రాథమికంగా జరిగేదేమిటంటే, అతడు అన్ని విషయాలలోనూ తన అధీనాధికారులమీద ఆధారపడి ఉండవలసి ఉంటుంది. అంటే తన పాలనా వ్యవస్థకు సంబంధించిన వ్యవహారాలు ఏయే అధికారులమధ్య విభజితమైనాయో వారందరిమీద ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ఆధారపడి ఉంటాడన్నమాట. "పోస్డు కార్బ్" (POSD CoRB) అనే మాటలో పొందుపరచబడి ఉన్న "ప్రణాళికారచన" (Planning), వ్యవస్థీకరణ, సమన్వయంవంటి విధాలను పరిపాలనా వ్యవస్థలోని క్రమానుగతశ్రేణిలో అనేక మంది పర్యవేక్షక, అధీన సిబ్బంది ప్రతిస్థాయిలోనూ నిర్వహిస్తూ ఉంటారు. ఈ విధమైన వ్యవస్థలో దురాచారాలను తొలగించడం, సవ్యమైనవాటిని ప్రోత్సహించడం వంటి అనేక రకాల "వడపోతలు" (Filtering) జరుగుతాయి. ఆ తరవాత చాలా ముఖ్యమైన వ్యవహారం అయినప్పుడు మాత్రమే అది ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు చేరుకొంటుంది. అయితే వ్యవస్థలో ఉత్పన్నమైన అనేక సమస్యలు కింది స్థాయులలోనే పరిష్కారమవుతాయి. వాటి పరిష్కారాలకు సంబంధించిన వివరాలు కూడా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి తెలియవు. ఒకవేళ తప్పనిసరిగా అతని దగ్గరకే వెళ్ళవలసిన సమస్యలయితే, వాటిని కింది స్థాయులలోనే కుదించి, మదించి తమ ఇష్టం వచ్చిన విధంగా రూపురేఖలు దిద్ది అతని దగ్గరకు పంపుతారు. చివరకు అతడు వాటి విషయంలో తన అంతిమ నిర్ణయం "అవును" (Yes) లేదా "కాదు" (No) అని చెప్పడంకన్న ఎక్కువేమీ మిగలదు. సాధారణంగా 'అవును' (Yes) అనే నిర్ణయం వచ్చే విధంగానే 'కేస్' (Case) నిర్మించడం జరుగుతుంది. ఒకవేళ ఆ విధంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు పంపిన సమస్యలను అతడు పరిశీలనచేసి "అవును" (Yes) అనడానికి బదులు స్వతంత్రంగా తన వివేచనాధికారాన్ని వినియోగించి మార్పులు, చేర్పులు చేయడానికి పూనుకోదలచినా, అతనికి తగినంత వ్యవధి ఉండదు కాబట్టి వెంటనే చేయలేడు. ఆ కారణంచేత జాప్యం జరగడం, దానిద్వారా సుప్రతిష్ఠాపనమైన (Well established) దైనిక కార్యక్రమం పట్టు తప్పడం (Dislocation) సంభవిస్తుంది. ఈ విషయాల దృష్ట్యా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు కేవలం కింది స్థాయులలోనుంచి వచ్చే తీర్మానాలను, నమోదుచేసుకొనే ఒక నిష్క్రియాత్మకమైన (Passive instrument) సాధనమేనని తలచడం కూడా పొరపాటే అవుతుంది. కొన్ని కీలకమైన సమస్యల విషయంలోనూ, అత్యంత ప్రధానమైన వ్యవహారాలలోనూ కింది స్థాయులలో నుంచి వచ్చే సూచన ప్రాయమైన పరిష్కారమార్గం ఒక్కటే కాకుండా ప్రత్యామ్నాయంగా రెండు లేదా అంతకన్న ఎక్కువ సంఖ్యలో పరిష్కారమార్గాలను సూచించవలసి ఉంటుంది. వాటిలో అతడు న్యాయంగానూ, సమంజసంగానూ ఉన్న ఏదో ఒక మార్గాన్ని ఆమోదిస్తాడు. కాని, ఇది తరచుగా జరగదు. అనేక విషయాలలో తన సిబ్బంది చేసిన సిఫారసులమీదనే అతడు తన ఆమోదముద్ర వేయవలసి ఉంటుంది. చివరకు ఆ తీర్మానం లాంఛన ప్రాయంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాకునిదే

అవుతుంది. కాని, ఆ తీర్మానాన్ని రూపొందించే సుదీర్ఘమైన ప్రవృత్తిలో క్రమానుగత శ్రేణికి సంబంధించిన అనేక మంది అధికారులు తోడ్పడటం జరుగుతుంది. మిస్ ఫాలెట్ (Miss Follet) చెప్పినట్లు, "నిర్ణయం" ప్రవృత్తిలోని ఒక అవశ్యకత మాత్రమే. "అది మహత్సంఘటన గానీ, వేర్పాటు సంఘటనగానీ కాదు" (A decision is only a process and not a sudden or isolated occurrence) అనే మాట గమనించ దగింది.

వాస్తవికమైన ఈ దృక్పథంతో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని పాత్రను అంచనా వేస్తే, పాలనా విషయాలను గురించి కొంత మంది రచయితలు ఉదాహరణకు ఎఫ్. జి. బీర్నె (F. G Bierne)[1] తన దృక్పథాన్ని చాలా తీవ్రంగా వెలిబుచ్చినాడు. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు కేవలం ఏమి చేయవలెననే దానిని నిర్ణయించడమేతప్ప, ఆచరణలో చేయవలసిందేమీలేదు. చేయమని ఎవరినో ఒకరిని కోరడం, ఆ పని చేయడానికి వ్యతిరేకంగా కానీ, లేదా వేరే పద్ధతిలో చేసే విషయంలోగానీ చర్చలను వినడం, ఆ పని జరిగిందీ లేనిదీ చూసుకోవడం, ఆ పనిని నిర్వహించే బాధ్యత ఉన్న వ్యక్తులు పని ఎందుకు జరగలేదో చెప్పే సాకులను వినడం, ఆ సాకులు చెప్పే వ్యక్తి శిక్షార్హుడు ఎందుకు కాకూడదో నిర్ణయించడం, ఆ పని తానే స్వయంగా చేస్తే ఎంతో బాగుండేది కదా ! అనే విషయాన్ని గురించి ఆలోచించడం, చివరకు ఇటువంటి విషయాలు తనకు ఆచరణ సాధ్యం కావని విచారకరమైన నిర్ణయానికి రావడం.

ఈ వివరణ విషయంలో కేవలం ఒకే ఒక వ్యాఖ్యానం ఏమిటంటే, ఒక వేళ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు పైవివరణలోని పనులన్నీ చేయవలసిఉంటే, అతడేమీ చేయడని చెప్పడంలో అర్థంలేదు.

కార్యసాధకుడైన కార్యనిర్వాహకునికి అవసరమైన లక్షణాలు
(Qualities Needed for a Successful Executive)

కార్యసాధకుడైన కార్యనిర్వాహకునికి ఏ విధమైన లక్షణాలుండవలెననేది పాలనా విషయాలను రచించే రచయితలు తరచుగా అడిగే ప్రశ్న. ఈ విషయంలో అంతిమ నిర్ణయంగా సర్వజనామోదమైన లక్షణాల "బేరీజు" (List) పట్టిక ఉండటానికి వీలులేదు. కాని సాధారణంగా అందరు ఆమోదించిన కొన్ని లక్షణాలు ఉండటం మాత్రం తప్పదు.

1. మొదటిది, శక్తి (Strength). మూర్తిమత్వ సమతౌల్యము (Strength and balance of purpose), ప్రజ్ఞ, ప్రయోజన స్థిరతశక్తిలో చేరతాయి. పని విషయంలో ఎడతెగని శ్రద్ధ, శక్తి (Continuous interest in the work and energy), ఈ లక్షణాలు లేకుండా లాంఛన ప్రాయమైన అధికారాలుగానీ, చట్టబద్ధమైన అధికారాలుగానీ, కార్యనిర్వాహకునికి ఎన్ని ఉన్నా నెగ్గటం కష్టమవుతుంది.

ఒకవేళ కార్యనిర్వాహకుడు అశ్రద్ధ కలవాడైనా, సోమరి అయినా, అర్థం చేసుకోవడంలో మందమతి అయినా (Dull in understandig) లేదా నిర్లక్ష్యం చేసేవాడైనా (Indifferent) అతని అధీనంలో పనిచేసే వారందరిలోనూ ఈ లక్షణాలు

1. Quoted in Administration by A. Lepowsky. P. 323.

ద్విగుణీకృతమవుతాయని చెప్పవచ్చు. సమతౌల్యాన్ని (Balance) నిర్వచించడం కష్టమైన పని. వ్యతిరేకార్థంలో వివరించి చెబితే దీనిని "ఒకవైపు బరువుగా ఉన్నటువంటి" (Lopsidedness) అనే మాటకు వ్యతిరేకంగా (Opposite) చెప్పవచ్చు. ఇతరులు, నీ మీదా, నీ తీర్మానాలమీద నమ్మకం పెట్టుకోవడానికి ఈ లక్షణం వాళ్ళను ప్రేరేపిస్తుంది. విసుగు (Irritability), అనవసరమైన ఉత్సాహాన్ని ప్రదర్శించడం, ఒకే ధోరణిలో ఆలోచించే అలవాటు (Single tracked mind), ప్రత్యుపకారబుద్ధి (Vindicativeness) విదారాలను (Unpleasantness) ఎదుర్కోవడానికి అనిష్టత (Unwillingness to face unpleasantness), లేదా నేరం మోపడంలో భయం (Fear of giving offence to any one) అనేవి మూర్తిమత్వ సమతౌల్యానికి సంబంధించిన అనేక అపసరణలు (Dexiations). కార్యనిర్వాహకుడు, లేదా పరిపాలకునిలో ఈ లక్షణాలు ఎంతవరకు లేకుండాఉంటే, అంతవరకు అతడు ఆ పదవికి యోగ్యుడుగా క్రియాశూన్యునికన్న (Introvert) క్రియాశీలుడే (Extrovert) ఎక్కువగా రాణిస్తాడని అనుభవంద్వారా స్పష్టమవుతుంది.

రెండోలక్షణం, నాయకత్వలక్షణం (Quality of leadership).దీనినికూడ తేలికగా నిర్వచించడం సాధ్యంకాదు. దీనికి అనేక విధాలైన వివరణలు ఉన్నాయి. "మానవ సంబంధాలను సాఫీగా నడిపే సామర్థ్యము" (Capacity to lubricate human relationship), ఉత్సాహాన్ని పునస్సృష్టిచేసి అపి ఉంచడం (To recreate and retain Enthusiasm) లేదా, ఇతరులను నీ సమక్షంలో తమకుతాము పలుకుబడి గలవారుగా భావించేటట్లు చేయడం (To make men feal two inches taller in your presence) మొదలయినవి పాలనకు సంబంధించిన వారుగానీ, ఇతరులుగానీ గొప్ప నాయకులలో రెండు లక్షణాలుమాత్రం సమష్టిగా కనిపిస్తాయి. వాటి లక్ష్యాలనుబట్టి వారు చక్కగా గుర్తింపు పొందుతారు. ఇదే వారు అనుభవించే ఉత్సాహానికి మార్గం. దానినే వారు ఇతరులకు మార్చగలుగుతారు (Transmit to others). తమ అధీనంలో పనిచేసే వారిపట్ల ఔదార్యాన్ని కనబరుస్తారు. వారు తమ అధీనాధికారుల యోగ్యతలు, పనితనాన్ని గురించి సాధారణంగా, అధమంగా (Understate) మాట్లాడక, అతిశయంగానే మాట్లాడు తారు. మంచిపనులు చేయడానికి, మనుషులను ప్రోత్సహించడంకోసం సమయం వచ్చినప్పుడు, వారి గుర్తింపుకు చిహ్నంగా పొగిడే ఒక మాట చాలు. అంతకన్న ఎక్కువ ఏదైనా వారి ప్రయత్నాలను ప్రోత్సహించలేదు. ఇవికాక, నాయకత్వ లక్షణాలలో భావ సామర్థ్యము (Talent for ideas), ఆ భావాలను సరళంగానూ (Lucidly), ధారాళంగానూ (Eloquently), వాగ్రూపంలో (Speech) గానీ, వ్రాత (Writing) రూపంలోగానీ ప్రకటించేశక్తి వంటివికూడా చేరి ఉన్నాయి. గొప్ప నాయకులందరూ భావనైపుణ్యం ఉన్న వారే. ఈ లక్షణం ద్వారానే వాళ్ళు ఆయా సమస్యలకు తత్క్షణ పరిష్కారం కనుక్కో గలుగుతున్నారు. కాగా, ప్రజా బాహుళ్యాన్ని ముందుకు నడపడంకోసం లక్ష్యాలను, గమ్యాలను నిర్ణయించగలుగుతున్నారు.

అంతిమంగా, కార్యసాధకుడైన కార్యనిర్వాహకునికి పాలనా సామర్థ్యం ఎంతైనా అవసరము. ఫిఫ్నర్ (Pfiffner) చెప్పినట్లు ఈ లక్షణాలలోని సారాంశమేమిటంటే

ఇతరుల ద్వారా ఉత్తమంగానూ, మితవ్యయంతోనూ పనులు చేయించుకోవాలి. ఉత్తమ పరిపాలకుడంటే, పెద్ద పెద్ద ప్రాజెక్టుల (Projects) కోసం ప్రణాళికారచన చేయగల యోగ్యతలు ఉన్న వ్యక్తి అని అర్థము. దానికోసం అవసరమైన వ్యవస్థను సృష్టించడం, ఆ వ్యవస్థ సాఫీగానూ, దక్షతతోనూ నడిచేటట్లు చూడటం, ఆ ప్రణాళికా లక్ష్యాలను, నిధులు (Funds), భౌతిక సంపదలు (Material), మానవులు, మొదలయినవాని నిర్ణీత పరిమితిలో నిర్ణీత సమయంలోనే సాధించడం జరగవలె. పాలనాయోగ్యతల ఆధారాల విషయంలో ఇది సిద్ధాంతులు (Theorists) చేసే అనంతమైన చర్చ. కొంతమంది ఈ లక్షణం ప్రకృతి సిద్ధమైనదని లేదా, మనసులో పుట్టిన లక్షణమని చెబుతారు. నేర్చుకొంటే, సిద్ధంచేస్తే ఇది సమకూరేదికాదు. మరికొందరు ఈ లక్షణాన్ని మానవునిలో సృష్టించడానికి లేదా, హీనపక్షం అభివృద్ధి పరచడానికి శిక్షణ, అనుభవం చాలా ఉపయోగపడతాయని అభిప్రాయపడినారు. ఈ విషయంలో "నిర్హేతుకమైన చర్చ"ను (Dogmatising) పొడిగించకుండా పాలనావ్యవహారాలలో విజయం పొందడానికి సాధారణంగా ఇతర వృత్తులకు అవసరమైన లక్షణాలే దీనికి అవసరమని చెప్పవచ్చు. ఫిఫ్నర్ (Pfiffner) ఆ లక్షణాలను క్రోడీకరించినాడు. అనుకూలమైన మూర్తిమత్వము (Arguable personality), ప్రజలతో కలిసిపోయే సామర్థ్యం (Ability to get along with people), చొరవ (Initiative), సరియయిన నిర్ణయాలు చేయడంలో జాప్యం, అనుమానాలు లేకుండా ఎక్కువశాతం విజయం సాధించే సామర్థ్యం (Ability to make high percentage of correct decisions without undue delay and hesitation) మొదలైనవి. ప్రభుత్వ పాలనలో ఉన్నత స్థానాలను ఆక్రమించి ఉన్నవాళ్లుకూడా వారి రాజకీయాధికారులతో కలిసిపోయే సామర్థ్యం కలిగి ఉండవలె. ఈ లక్షణాలలో ప్రతి ఒక్కటీ క్లిష్టమయిందే. వీటిని యత్నించనివ్యక్తి (Untried man) లో గుర్తించడం, లేదా అంచనా వేయడంకన్న చెప్పడం చాలా తేలిక. ఇది పాలనా సంబంధమైన ఉద్యోగాల భర్తీ సమస్యను క్లిష్టతరం చేస్తుంది. భారతదేశపు మాజీ గవర్నర్ జనరల్ సి. రాజగోపాలచారి తాను స్వయంగా కార్యసాధకుడైన పరిపాలకుడు (Successful Administrator). అతడు ఉత్తమ పాలకునికి ఉండవలసిన ఆరు ప్రధానమైన అవసరాలను క్రోడీకరించినాడు.

1. వ్యక్తి మంచి నడవడి కలవాడై ఉండవలె. భూమిమీది ప్రతి ప్రాణికి సూర్యరశ్మి ఎంత అవసరమో, ప్రధాన కార్యదర్శి (Chief Secretary) నుంచి కింది స్థాయి ఉద్యోగి వరకు అన్ని స్థాయులలోనూ పరిపాలకునికి నడవడి అంత అవసరము.

2. ఉన్నత స్థాయి పరిపాలకుడు వాస్తవమైన సలహాలను పరిశీలించి, ఆయా పనుల ఆచరణ విషయంలో నిర్ణయాలు తీసుకొనే సామర్థ్యం ఉన్నవాడై ఉండవలె.

3. ఉత్తమ పరిపాలకుడు తన నిర్ణయాలను అమలు జరిపే అధీనాధికారులకు తనపట్ల నమ్మకం కలిగేటట్లు నడుచుకోవలె. "అధికార తీర్మానాలను అమలుజరిపే అధికారులలో ప్రతి క్లిష్టమైన పరిస్థితిలోనూ, ప్రతి అవాంఛనీయమైన సంఘటన సందర్భంగానూ, తమకు సంపూర్ణమైన సహాయం లభిస్తుందనే విశ్వాసం కలగవలె. ఏదైనా బలమైన ఒత్తిడి వచ్చినప్పుడు తమను కిందికి నెట్టుతారనే అనుమానం వాళ్ళకు కలగనీయరాదు."

ప్రజాస్వామ్యపాలనలో ఏ శాఖలోనైనా ఉత్తమ పరిపాలన కొనసాగడానికి ఇది ఎంతో ముఖ్యమైనది.

4. ఒకసారి ఏ విషయంలోనైనా నిర్ణయం తీసుకొన్న తరవాత ఎవరికీ, ఏ విధమైన అనుమానాలకు తావుండరాదు.

5. పరిపాలకుడు స్వభావరీత్యా నిశ్చలమనస్కుడై ఉండవలె. దుష్టస్వభావం దృఢ నిశ్చయానికి ప్రత్యామ్నాయంకాదు. దానివల్ల లాభంలేదు. అది మనలను దుష్ట స్వభావంగలవారుండే సమూహంలోకి చేరుస్తుంది.

6. పరిపాలకుడు తన అధీనంలో పనిచేసే అధికారులలో సాంఘిక ప్రయోజనానికి సంబంధించిన భావన ఉత్పన్నమయ్యేటట్లు చేసే సామర్థ్యం కలిగి ఉండవలె. తన మనుషులు చేసే పనులు, వారు ఎందుకోసం చేస్తున్నారో, దానివల్ల ప్రయోజనం ఏమిటో వారు తెలుసుకొనేటట్లు చేసి, ఉత్తమంగా నిర్వహించేటట్లు చూడవలె.[2]

2. C. Rajagopala Chary. Patel Lectures. The Indian Journal of Public Administration, Vol. II. No: 1. P. P. 2-6.

6

స్టాఫ్ ఏజెన్సీలు
(THE STAFF AGENCIES)

స్టాఫ్ అవసరము (Need for Staff)

పాలనా నిర్మాణంలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని బాధ్యత చాలా ప్రధానమైనదని గత అధ్యాయంలో స్పష్టమయింది అతని అధికారాలు, కర్తవ్యాలు, వ్యవస్థలోని అన్ని విషయాలకు సంబంధించినవిగా ఉండవలసి ఉంటుంది. అందువల్ల వాటిలోని అధిక భాగాన్ని తన అధీనాధికారులకు మార్చవలసిన అవసరం ఏర్పడుతుంది. ఆ విధంగా చేసినప్పటికీ, అతడు వారికి అప్పగించిన పనులను పర్యవేక్షించడం, నియంత్రణ జరపడం, సమన్వయ పరచడంవంటి పనులు నిర్వహించక తప్పదు. ఒక విశాలమైన వ్యవస్థలో ఈ పనులుకూడా ఒకేవ్యక్తి నిర్వహించలేనంత అధికంగా రూపొందుతాయి. ఇంతేకాక, వీటికి అనుబంధంగా తరచుగా ఉత్పన్నమయ్యే కార్యకలాపాలుకూడా వివిధ రకాలుగా, వివిధ బాధ్యతలతో కూడుకొని ఉండటంవల్ల ఒకే వ్యక్తి నిర్వహణశక్తిని మించిపోతాయి. "మూనీ" (Mooney)[1] చెప్పినట్లు, ఎప్పుడూ అనేక విషయాలను గురించి ఆలోచించవలసి ఉంటుంది. అనేక అంశాలను పరిశీలించవలసి ఉంటుంది. అందువల్ల వాటి పరిష్కార మార్గాలు కనుక్కోవడంకోసం ఎవరి సహాయం లేకుండా ఒకే వ్యక్తి నిర్వహించవలెనంటే, అతడు బహుముఖ ప్రజ్ఞావంతుడై ఉండవలె.[1]

అయినా ఆ పనులన్నీ ఒకే వ్యక్తి నిర్వహించటం అసంభవం అవుతుంది. అందువల్ల ఒక విస్తృతమైన వ్యవస్థకు ఆధిపత్యం వహించే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి లేదా, ఇతర కార్యనిర్వాహకులకు సహాయం తప్పకుండా అవసరమవుతుంది. అటువంటి సహాయాన్ని అందించే అధికారులు, ఉద్యోగుల యూనిట్‌లను (Units), స్టాఫ్ (Staff) ఉద్యోగులని చెబుతారు. వారు లైన్ (Line) అధికారులు, లేదా యూనిట్‌ల వలె కేవలం అప్పగించిన విధులనే నిర్వహించరు. కాని, వారు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు రావడానికి పూర్వమే ఆయా సమస్యల సంగతమైన (Relevant) సమాచారాన్ని సేకరించి, క్షుణ్ణంగా అర్థం చేసుకొని (Digesting), సంక్షిప్తంచేసి (Summaring), యుక్తమైన పరిష్కార మార్గాలనుకూడా సూచిస్తూ, ఆ సూచించిన పరిష్కార మార్గాలలో దేనిని అనుసరించవలెననే సలహాను పొందడానికే వారు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు, లేదా ఇతర కార్యనిర్వాహకుల దగ్గరకు వస్తారు. ఇదేవారి ముఖ్య విధి. ఈ విధంగా స్టాఫ్ (Staff) ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని మూర్తిమత్వాన్ని (Personality)

1. Mooney-Principles of Organization P. 41.

విస్తృతం చేస్తుంది. అంటే, అతనికి ఈ స్టాఫ్ (Staff) అదనపు కళ్ళవలె, చెవులవలె, చేతులవలె పనిచేయడం ద్వారా ప్రణాళికలు నిర్మించడంలోనూ, వాటిని అమలు జరపడం లోనూ సహాయపడుతుంది.[2] అయితే "స్టాఫ్" (Staff) చేసేదంతా కనబడని సహాయంగానే ఉంటుంది. అంటే, "స్టాఫ్" ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని వెనక ఉండి అతడు తన నిర్ణయాన్ని వ్యక్తం చేయడానికి కావలసిన ఏర్పాట్లన్నీ చేస్తుంది. కాని సొంతంగా నిర్ణయాలు చేయదు. కాగా, ఆ నిర్ణయాలు కార్యనిర్వాహకునివే. "స్టాఫ్" పని స్వభావాన్ని సాహిత్యపరంగా, చక్కగా నిర్వచించడం జరిగింది. "స్టాఫ్" (Staff) అంటే, నీవు ఆధారపడి నడవడానికి ఉపకరించే కఱ్ఱ (Stick) వంటిది. అంతేకాని, అది స్వయంగా నీ కదలిక విషయంలో చొరవ తీసుకోదు, నిర్ణయం చేయదు.

స్టాఫ్ - లైన్ మధ్య ఉన్న భేదము (Distinction between Staff and Line)

ఏ కార్యనిర్వాహకుని అధీనంలోనైనా రెండు రకాల కార్యకర్తలు ఉంటారు. లేదా, కార్యనిర్వాహకుని అధీనాధికారులు నిర్వహించే పనులమధ్య ఉండే భేదాన్ని మనము రెండు రకాలుగా గుర్తించవచ్చు. ఒకటి స్టాఫ్ - రెండోది లైన్ (Staff and Line) స్టాఫ్ సలహాలకు సంబంధించింది కాగా లైన్ అధికారం లేదా, ఆజ్ఞలకు సంబంధించింది.

లైన్-స్టాఫ్ అనే ఈ రెండు మాటలను సైనికపరమైన శబ్దజాలం నుండి అరువు తెచ్చుకోవడం జరిగింది. సైన్యంలో కమాండర్-ఇన్-చీఫ్ అధీనంలో జనరల్స్, కర్నల్స్, మేజర్స్, కాప్టెన్స్, లెఫ్టినెంట్స్ మొదలయినవారు ఉంటారు. వీరందరూ లైన్ అధికారులు. వీరు సేనలను నడపడం, యుద్ధాలను జయించడం అనే తమ లక్ష్యసాధన కోసం నిరంతరం పోరాటాలు సల్పుతూ ఉంటారు. వీరి వెంటనే మరికొంతమంది ఆఫీసర్లు ప్రత్యేక సేవలను అంటే యుద్ధంచేసే సైనికులకూ-అధికారులకూ కావలసిన ఆహారం, వాహనాలు, యుద్ధ సామగ్రి, వైద్య సహాయం మొదలయిన సహాయాలను అందించి వారి ఉద్యమం విజయవంతం కావడానికి తోడ్పడుతూ ఉంటారు. సేనలకు ఆహారము (Food), ఆయుధాలు (Arms), మందుగుండు సామగ్రి (Ammunition), రవాణా (Transport), వైద్య సహాయం (Medical care) వంటి వందలాది ఇతర సహాయాలు సరిఅయిన సమయంలో అందజేయక, తగిన విధంగా సరఫరా ఏర్పాట్లను సమన్వయం చేయకపోతే ఏ సేనలైనా ధైర్యంగా పోరాడి యుద్ధాలను గెలుచుకోలేవు. ఈ ఉద్యోగులు ప్రత్యేకంగా పోరాటంలో పాల్గొనరు. కాని, యుద్ధాన్ని విజయవంతంగా నిర్వహించడానికి మార్గాలను కల్పిస్తారు, సహాయపడతారు. వారి పని, ముఖ్యమైన ప్రధాన ధ్యేయాన్ని సాధించడం కాదు. ఆ ప్రధానమైన ధ్యేయానికి వారి పని అనుషంగికంగా ఉంటుంది. విస్తృతమైన భావంలో వీటిని స్టాఫ్ సేవలని పేర్కొనవచ్చు. పరిమితమైన భావంలో స్టాఫ్ ఆఫీసర్లు అంటే ప్రతి కమాండింగ్ ఆఫీసర్ కింద నియమితులైనవారు అని అర్థం. కిందిస్థాయిలో ఉండే కంపెనీ కమాండర్ మొదలుకొని కమాండర్-ఇన్-చీఫ్ వరకు ఉండే అధికారులందరూ ఈ కమాండింగ్ ఆఫీసర్ల కోవకు చెందుతారన్నమాట. ఈ ఆఫీసర్లకు వారి ప్రణాళికా రచన విషయంలోనూ, చాలా రకాల యూనిట్లకు సంబంధించిన కార్య

2. Mooney, Principles of Organization, P. 41

కలాపాలను సమన్వయ పరచడంతోనూ (దీనిలో పోరాటం - అనుషంగికం - (Fighting Auxiliary) స్టాఫ్ ఆఫీసర్‌లు సహాయం చేస్తూ ఉంటారు. దాని ద్వారా వారి ఉద్యమం విజయవంతం కాగలుగుతుంది.

లైన్-స్టాఫ్ అనే భావన మొదట సైనిక వ్యవస్థలో పుట్టినట్లు పైన చెప్పుకొన్నాము. అయితే, క్రమేణా ఈ భావన సివిల్ వ్యవస్థ, లేదా సివిల్ పరిపాలనకు అనువర్తించింది. స్టాఫ్-అంటే ఉన్నతాధికారులు లేదా, కార్యనిర్వాహకులకు ప్రణాళికా రచన, వ్యవస్థీకరణ, నిర్దేశము, సమన్వయము, నియంత్రణ వంటి విధుల నిర్వహణలో సహాయంచేసే అధికారులు లేదా యూనిట్‌లు. ఈ స్టాఫ్ ఆఫీసర్‌లు లేదా యూనిట్‌లకు సంబంధించిన లక్షణాలు లైన్ ఆఫీసర్‌లకు లేదా యూనిట్‌లకు సంబంధించిన స్వాభావిక లక్షణాలకు భిన్నంగా ఉంటాయి. వాళ్ళు అధికారాన్ని చెలాయించడంగానీ, ఆజ్ఞలివ్వడంగానీ చేయరు. కేవలం సలహా లివ్వడం, సహాయపడటం మాత్రమే జరుపుతారు. అయితే ఈ భేదం విశ్వజనీనంగా అంగీకృతమైనది కాదని మనము గమనించవచ్చు.

భేదానికి సంబంధించిన సాపేక్షము (The Relativity of the Distinction)

సివిల్ వ్యవస్థలలో కంటే ఈ స్టాఫ్ యూనిట్‌లు సైనిక శాఖలోనే అధికంగా అభివృద్ధి చెందినాయి. కాని, చిన్న ప్రాణుల (Creatures) అవయవ పరిశీలన ఎంత కష్టమో, లైన్-స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు మధ్య ఉన్న భేదాన్ని స్పష్టంగా గుర్తించడం కూడా అంతే కష్టమైన పని. పాలనావ్యవస్థను విశ్లేషణచేసి చూస్తే, ఏ వ్యక్తిగానీ, లేదా యూనిట్‌లు గానీ ప్రత్యేకంగా స్టాఫ్ (Staff) విధులను మాత్రమే నిర్వహిస్తూ, ఆ పేరుతోనే గుర్తింపు పొందటం లేదని మనకు స్పష్టమవుతుంది. అయితే, అక్కడ స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన పనులు జరగడం లేదని అర్థంకాదు. లైన్ ఆఫీసర్‌లే తమ లైన్ (Line) పనులతోపాటు, ఆ పనులను కూడా నిర్వహించుకొంటున్నారు. సిద్ధాంతరీత్యా ప్రతి వ్యవస్థలోనూ లైన్-స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు సంబంధించిన పనులను మనము ప్రత్యేకంగా గుర్తించవచ్చు కాని ఈ రెంటింటికోసం ప్రత్యేకంగా వేరువేరు అధికారులు గాని, యూనిట్‌లుగానీ తప్పనిసరిగా ప్రతి వ్యవస్థలోనూ ఉండవలసిన అవసరం కనిపించదు. వ్యవస్థ ఎంత పెద్దదయితే దానిలోని స్టాఫ్ కూడా అదేవిధంగా ప్రతిష్ఠాపితమై ఉంటుంది. అదే విధంగా ఎంత చిన్న వ్యవస్థ అయితే, వాటి మధ్య భేదం అంత అస్పష్టంగా ఉంటుంది.

వ్యవస్థకు సంబంధించిన యూనిట్‌లను దృష్టిలో పెట్టుకొని లైన్-స్టాఫ్‌ల మధ్య ఉన్న భేదం కేవలం సాపేక్షమైనదే గానీ, సంపూర్ణమైనది కాదని (Only relative rather than absolute) మనము చెప్పవచ్చు ప్రత్యేకమైన యూనిట్‌లకు సంబంధించిన విధులను పూర్తిగా వేరుచేయడం ఆచరణలో సాధ్యంకాదు. ఒకవేళ మనము ఏదైనా యూనిట్‌ను లేదా ఏజెన్సీని లైన్ అనిగానీ, స్టాఫ్ అనిగానీ పేర్కొన్నప్పుడు దాని విధులు కూడా ప్రత్యేకంగా ఆ కోవకు సంబంధించే ఉంటాయని భావించవలసిఉంటుంది. ఉదాహరణకు ఒక స్టాఫ్ యూనిట్‌కు లేదా శిక్షకు సంబంధించిన అధికారి తన వ్యవస్థలోనే లైన్‌యూనిట్‌కు సంబంధించిన అధికారాన్ని కూడా కలిగిఉంటాడనుకొందాము. (అంటే ఆజ్ఞ లివ్వడమన్న మాట) ఆ వ్యవస్థలో లైన్ యూనిట్‌లు (Line units) కూడా ఉన్నాయనుకొంటే

అక్కడ రెండు రకాలైన బాధ్యతలు ఉంటాయి. అంటే, ఉన్నత నాయకత్వానికి సంబంధించిన స్టాఫ్ విధులు, తమ సొంత విధులకు సంబంధించిన లైన్ అధికారాలు రెండూ అతని చేతిలోనే ఉంటాయి. ఈ విధమైన సాంకేతిక శాఖలు అనేకం ఉన్నాయి. విద్యాశాఖ, ఆరోగ్యశాఖ సాంకేతికమైన విషయాలను గురించి, ప్రభుత్వానికి సలహాలిస్తాయి. అంతవరకు అవి స్టాఫ్ ఏజెన్సీలు (Staff Agencies)గా పరిగణన పొందుతాయి. అంతేకాకుండ విద్యాశాఖ, ఆరోగ్యశాఖ రెండూ వాటికి సంబంధించిన పాలనా వ్యవహారాలను కూడా నిర్వహిస్తాయి. కాబట్టి, అప్పుడు అవి లైన్ అధికారాలలో కూడా ఉంటాయని చెప్పవచ్చు. ఈ విధంగా ప్రతి అధీనాధికారి తనపై అధికారులకు, లేదా యూనిట్‌లకు కొంతవరకు స్టాఫ్‌గా వ్యవహరిస్తాడని చెప్పవచ్చు. ఇంకో విషయం ఈ సందర్భంలో గమనించవలసిందేమిటంటే, స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు అధికారం లేదనిగానీ, ఆజ్ఞలివ్వలేవనిగానీ చెప్పడానికి వీలులేదు. స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన కార్యకర్తలకు స్వభావసిద్ధంగా ఆజ్ఞలు జారీచేసే అధికారం లేకపోవచ్చు, కాని వారు తమకు సంబంధించిన పై అధికారుల పేరిట కిందిస్థాయి అధికారులతో మాట్లాడవచ్చు. వాస్తవంగా ఆజ్ఞలకు ఎంత శక్తి ఉంటుందో, వారి సూచనలకు కూడా అంత శక్తి ఉంటుంది. ఈ సమస్యను మనము ముందు పూర్తిగా పరిశీలిద్దాము.

స్టాఫ్ రకాలు (The kinds of Staff)

జాన్ ఫిఫ్‌నర్ చెప్పిన ప్రకారం స్టాఫ్ సర్వీస్‌లు, లేదా యూనిట్‌లు 3 రకాలుగా ఉంటాయి.

1. సాధారణ స్టాఫ్ (General Staff)
2. సాంకేతిక స్టాఫ్ (Technical Staff)
3. ఆనుషంగిక స్టాఫ్ (Auxiliary Staff)

A. సాధారణ స్టాఫ సమాచార సేకరణ, పరిశోధన, సలహాలవంటి వాటి ద్వారా ప్రధాన లేదా ఇతర ఉన్నత కార్యనిర్వాహణాధికారులకు సహాయం చేస్తూ ఉంటుంది. అవసరమైతే ముఖ్యమైన విషయాలను తమ సలహాలతోపాటు ప్రధానకార్య నిర్వాహకునికి అందజేస్తుంది. సాంకేతిక స్టాఫ్ (Technical Staff) కేవలం సాంకేతిక విషయాలలోనే సలహాలిస్తుంది. ఈ జనరల్ స్టాఫ్‌లోని అధికారికి పాలనా సంబంధమైన శిక్షణ, అనుభవం మాత్రమే ఉంటుంది. కాని, ఏ ఒక్క సాంకేతిక రంగంలో కూడా ఇతడు ప్రత్యేక నైపుణ్యం సంపాదించినవాడై ఉండడు. ఫిఫ్‌నర్ ఈ సాధారణ స్టాఫ్ ప్రయోజనాన్ని వివరిస్తూ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని విధులకు ఈ సాధారణ స్టాఫ్ వడబోత గొట్టపు సాధనం (Filter &Funnel)వలె ఉపయోగపడుతుందని చెప్పినాడు. వడబోత గొట్టము(Funnel) ప్రధానకార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు వెళ్లవలసిన వ్యవహారాలన్నింటినీ తీసుకొంటుంది. వడియగట్టే సాధనం (Filter) దానిలో అనేక విషయాలను తొలగించి కేవలం కార్యనిర్వాహకుని దగ్గరకు వెళ్లవలసిన అత్యవసర విషయాలను మాత్రమే పంపుతుంది. అనవసరమైన వివరాలన్నింటినీ ఆపివేస్తుంది.

అభివృద్ధి చెందిన రూపంలో సాధారణ స్టాఫ్ శాఖీకరణ (Departmentalized) జరిగి సమన్వీత స్టాఫ్ సేవల రూపం ధరిస్తుంది. అప్పుడది అనేక స్టాఫ్ ఆఫీసర్‌లు ప్రత్యేక అసమన్వితమైన (Unco- ordinated) సలహా లేదా, సహాయానికి భిన్నంగా ఉంటుంది. అనేక విషయాలలో అనేకమైన సలహాలు ఇవ్వడానికి వేరువేరు సలహాదారు లుంటే ఆ సలహాలన్నింటిని సమన్వయపరిచి ఒకే ఒక నిర్దిష్టమైన విధానాన్ని, నిర్ణయాన్ని రూపొందించడమనేది కూడా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి భారమైన పనే అవుతుందని దీని వల్ల స్పష్టమవుతుంది. ఈ విధమైన భారం, కాలహరణం ప్రధానకార్య నిర్వాహకునికి కలుగ కుండా వివిధ రకాల స్టాఫ్ సర్వీస్‌లను ఒక శాఖగా వ్యవస్థీకరిస్తే అది వివిధ స్టాఫ్ యూనిట్‌ల నుంచి వచ్చిన అనేక రకాల సలహాలను ఆకళింపు చేసుకొని సమన్వయ పరచి ఒకే ఒక సిఫారస్ రూపంలో ఏమిచేయఖలెనో తెలుసుకోవడం కోసం ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ముందు ఉంచుతుంది. సాధారణ స్టాఫ్ ఏజెన్సీల శాఖీకరణ, ఏ వ్యవస్థలోనైనా స్టాఫ్ పనులు రూపొందిన ఉత్తర దశలోనే (Later Stage) జరుగుతుంది. ఈ వ్యవస్థ, అభి వృద్ధి చెందిన రూపంలో మనకు సైనిక శాఖలో కనిపిస్తుంది. క్రమేణా సివిల్ పరిపాలన (Civil Administration) లోకి కూడా ప్రవేశిస్తూ ఉన్నది. దీనికి ఉదాహరణగా- అమెరికాదేశపు ప్రధాన కార్య నిర్వహణాధికారి అయిన ప్రెసిడెంట్ కార్యాలయాన్ని పేర్కొ- వచ్చు. ఇది ప్రధానమైన మూడు యూనిట్‌లతో (Units) కూడుకొని ఉంది.

(a) వైట్‌హౌస్ కార్యాలయము - దీనిలో సెక్రటరీలు, పర్సనల్ సెక్రటరీ (Personal Secretary); అధ్యక్షుని పాలనకు సహాయకులు ఉంటారు.

(b) బడ్జెట్ బ్యూరో (The Bureau of the Budget) - ఇది ఫెడరల్ ప్రభుత్వానికి ప్రధానమైన పాలనాత్మక, పరిశోధనాత్మక, ప్రణాళికారచనాత్మక యూనిట్‌గా పేర్కొ_బడుతుంది.

(c) పరిస్థితులకు అనుగుణంగా తరచు మారుతూఉండే ప్రకీర్ణమైన యూనిట్‌లు (Miscellaneous units), బ్రిటిష్‌లో ట్రెజరీ (Treasury), భారతదేశంలో విత్తశాఖ (Finance) హోంశాఖ (Home Department), ప్రధాన మంత్రిత్వ సెక్రటేరియట్ (Prime Minister's Secretariate), కాబినెట్ సెక్రటేరియట్ (Cabinet Secretariat) మొదలయిన వాటిని శాఖీకృత స్టాఫ్ (Departmentalized Staff) కు ఉదా హరణలుగా పేర్కొ_వచ్చు. కాని, ఈ విషయంలో అవి చెప్పుకోదగ్గ అభివృద్ధిని మాత్రం సాధించలేదు.

B. సాంకేతిక స్టాఫ్‌లోని ఉద్యోగులు స్థానికసిబ్బందికి సంబంధించినవారు (Head quarters staff) అంటే ఇంజనీర్‌లు, డాక్టర్లు, విత్తపాలన వ్యాపారంవంటి విషయాలలో నిపుణులు మొదలయిన వారన్నమాట. వీరు తమ రంగాలకు సంబంధించిన సాంకేతిక విషయాలలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి సలహాలిస్తారు. తమ రంగాలలోని లైన్ ఏజెన్సీ లకు సంబంధించిన సాంకేతిక నిపుణుల పనుల పర్యవేక్షణ కూడా చేస్తారు. సాంకేతిక విషయాల పర్యవేక్షణ చేయడానికి సాంకేతిక నిపుణులు ఒకవైపు, పాలనా విషయాల పర్యవేక్షణ చేయడానికి తక్షణ ఉన్నత పాలనాధికారులు (Immediate superior officers) వేరొకవైపు ఈ క్షేత్రంలోని సాంకేతిక నిపుణులమీద జరిపే ద్వంద్వ నియం త్రణ, పర్యవేక్షణ (Dual Sup-rvision and Control) కారణంగా అనేక సమస్యలు

ఉత్పన్న మవుతున్నాయి. కాగా, ఆజ్ఞా ఏకత్వమనే సూత్రాన్ని ధిక్కరించినట్లుగా చెప్ప బడుతూ ఉంది. ఈ విషయాన్ని గత అధ్యాయాలలో ఇంతకుముందే చర్చించటం జరిగింది.

C. అనుషంగిక స్టాఫ్ (Auxiliary Staff): దీనికి సంబంధించిన అధికారులు, లేదా యూనిట్‌ల స్వభావం అనుషంగికమై ఉంటుంది. ఈ అధికారులు వివిధ పరిపాలనా శాఖలకు సంబంధించిన కొన్ని సమష్టి విధులను, బాధ్యతలను నిర్వహిస్తారు. అంటే, ఆయా శాఖలకు సంబంధించిన ముఖ్య కార్యకలాపంలోని ఏ ఒక భాగానికీ ఈ స్టాఫ్ నేరుగా బాధ్యత వహించదు. ప్రతిశాఖకు అది ఏ విధమైన విధులను నిర్వహించేదైనా సరే, తనకు అవసరమైన వస్తువులను కొనుగోలు చేసుకోవడం, కావలసిన కాగితాలను, నివేదికలను అచ్చు వేయించుకోవడం, తన ఉద్యోగులను ఎన్నిక చేసుకోవడం, విత్తపాలన ఖాతాలను నిర్వహించుకోవడంవంటి పనులు అవసరమవుతాయి. వీటిని విలో బీ (Willough by) గృహ కార్యకలాపాలు (House keeping activities) గా వర్ణిస్తే, వైట్ (White) అనుషంగిక సేవలు (Auxiliary services) అని పిలిచినాడు. వీరిద్దరి అభిప్రాయం ప్రకారం ఈ గృహకార్యకలాపాలు, అనుషంగిక సేవలు రెండుకూడా స్టాఫ్ కార్యకలాపాల లోని భాగంగా పరిగణించరాదు. ఎందువల్లనంటే, అవి స్టాఫ్ యూనిట్‌ల వలె సహాయం చేయడంగానీ, సలహాలివ్వడంగానీ జరపవు. కాని, ఏజెంట్లవలె గృహకార్యకలాపాల స్వభావం ఉన్న కొన్ని సేవలను మాత్రం శాఖలు స్వయంగా ఈ విధమైన అంటే, గృహకార్యకలాపాల స్వభావం ఉన్న కార్యకలాపాలను నిర్వహించుకొనే అవకాశం ఉంది. కాని, దక్షతతో కూడు కొన్న మితవ్యయం, (Economy), దక్షత (Efficiency), వసతి (Convenience) అనే విషయాల దృష్ట్యా మొత్తం శాఖలకు సంబంధించిన కొనుగోలు ప్రింటింగ్‌వంటి అనుషంగిక కార్యకలాపాలను ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని పర్యవేక్షణకింద పనిచేసే ఒక కేంద్ర ఏజెన్సీకి అప్పజెప్పడం ఉచితమని భావించటం జరిగింది. అయితే, ప్రతి శాఖ (Department) తన అవసరాలను ఈ ఏజెన్సీకి తెలియజేస్తుంది. ఆ విధంగా అన్ని శాఖలనుంచి వచ్చిన అవసరాలను ఒకచోట చేర్చి ఈ ఏజెన్సీ వాటిని తీర్చడానికి తగిన ఏర్పాట్లు చేస్తుంది. ఈ విధంగా పెద్ద ఎత్తున కొనుగోలు చేసి, సప్లయ్ చేయడంద్వారా వస్తువులు తక్కువ రేటుకు లభించడమేకాక మితవ్యయంకూడా సాధించటం జరుగుతుంది. దక్షత గురించి మాట్లాడి నప్పుడు కేంద్ర ఏజెన్సీ (Central Agency) నిరంతరం ఇదేరకమైన విషయాలను నిర్వహిస్తూ ఉండటంవల్ల ఆ వ్యవహారంలో ప్రత్యేకంగా అనుభవాన్ని, నైపుణ్యాన్ని సంపాదిస్తుందని చెప్పవచ్చు ఒక కేంద్ర కొనుగోలు ఏజెన్సీ మార్కెట్లో లభించే వస్తువులు, వాటి ధరలు, తయారీ (Make), ప్రమాణాలు (Qualities), అవసరమయ్యే వస్తువులను సరఫరా చేసే విషయాలలో వ్యాపారస్తుల నమ్మకం, అవలంబనం (Reliability and promptness) మొదలయిన వాటికి సంబంధించిన అనేక విధాల విలువైన సమాచారాలను సంపాదిస్తుంది. అదే విధంగా పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ ఉద్యోగులను భర్తీ చేసుకోవడం లోనూ, కేంద్ర ఖాతాల సంఘం (Central Accounts unit) ఖాతాలు నిర్వహించడం లోనూ ప్రత్యేక నైపుణ్యాన్ని సంపాదిస్తాయి.

ఈ అనుషంగిక శాఖలను స్టాఫ్ యూనిట్‌లుగా పరిగణించడంలోని ప్రధానమైన ఇబ్బంది ఏమిటంటే, ఈ అనుషంగిక యూనిట్‌లు ఏయే శాఖలకు అవి వస్తువులను సరఫరా

చేస్తాయో, వాటి డిమాండ్‌లను నిపుణ పరీక్షచేసి, నియంత్రణ చేసే అధికారం తరచుగా ఈ యూనిట్‌లకు ఇవ్వటం జరుగుతుంది. సిద్ధాంతరీత్యా ఆజ్ఞ (Command), నియంత్రణ (Control) లైన్ ఏజెన్సీలది కాదు, స్టాఫ్ ఏజెన్సీలది కాదు స్టాఫ్ ఏజెన్సీల విధులు కేవలం సలహాలు, సహాయం చేయడం మాత్రమే. ఆనుషంగిక కళలు సలహాలివ్వడం, సహాయం చేయడంతోపాటు నియంత్రణకూడా చేస్తాయి. ఈ అనుషంగిక యూనిట్‌లు. లైన్, స్టాఫ్‌లకు మధ్యస్థంగా ఉంటాయి కాబట్టి వాటిని ప్రత్యేక వర్గంగా చెప్పుకోవడం జరుగుతుంది.

స్టాఫ్-అనుషంగిక యూనిట్‌ల మధ్య ఉన్న భేదము సమర్థనీయమా ?
(Is the Distinction between Staff and Auxiliary Units Tenable?)

కొందరి అభిప్రాయం ప్రకారం స్టాఫ్, అనుషంగిక యూనిట్‌ల లేదా, పనిమధ్య భేదం అంత సమర్థనీయం కాదని చెబుతారు. ఈ రెండుకూడా కేంద్రీకృతమై ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని కింద పనిచేస్తాయి. స్టాఫ్‌కు నియంత్రణాధికారం లేదని చెప్పడం కేవలం భ్రమ. దానిలో నిజాయితీ లేదు. అందువల్ల స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు, ఆనుషంగిక యూనిట్‌లకు మధ్య భేదాన్ని చూపడానికి ఈ ఆనుషంగిక యూనిట్‌ల చేతిలో ఉన్న నియంత్రణాధికారమే తగిన కారణం కాలేదు.

ఈ రెండింటిమధ్య చూపిన సాధారణభేదం ఏమిటంటే, ఆనుషంగిక యూనిట్‌లు (Auxiliary units) లైన్ వ్యవస్థలకు (Line of organizations)అంటే, శాఖలు, బ్యూరోలు (Bureaus), విభాగాలు (Divisions) మొదలయిన వాటికి కొన్ని సమష్టి కార్యకలాపాలను నిర్వహిస్తూ సహాయపడవలసి ఉంటుంది. కాగా, స్టాఫ్ యూనిట్‌ల ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు లైన్ యూనిట్‌లకు దత్తం (Deligate) చేయలేని పనులను అంటే, అతిముఖ్యమైన వ్యవహారాలకు సంబంధించిన నిర్ణయాలు చేయడం, విధాన నిర్ణయము (Making of policy), సమన్వయము, (Co-ordination), పర్యవేక్షణ (Supervision) మొదలయిన వాటిని నిర్వహిస్తూ అతనికి సహాయ పడతాయి.

ఆచరణలో భేదం దీనిలో వస్తుంది. ఒక వ్యవస్థ ఇంచుమించుగా కేంద్రీకృత స్వభావంగలదే అనుకొందాము. దానిలో నియమాలు, కొనుగోలు వ్యవహారాలు మొదలయినవి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునిద్వారానే నిర్వహించబడుతూ ఉండేవి. ఈ కార్యకలాపాలు అతనికి చాలా భారంగా పరిణమించి, తన ఆధీనంలో ఉండే ఒక కొత్త యూనిట్‌ను సృష్టించి, ఆ పనులను దానికి అప్పగిస్తాడు. ఎందువల్లనంటే అంతకుపూర్వం ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు నిర్వహించే కొన్ని విధులను ఈ యూనిట్ స్వీకరిస్తుంది. దీనినే స్టాఫ్ యూనిట్ (Staff unit) అంటారు. ఇదే అతనికి సహాయ పడటానికి నిర్దేశించిన యూనిట్ కాగా, ఒకవేళ వ్యవస్థ వికేంద్రీకృతమైనట్లయితే, అంటే ప్రతి శాఖ తన ఉద్యోగ నియమనాలు, కొనుగోలు వ్యవహారాలు సొంతంగా నిర్వహించుకొనేవి అయితే, తరవాత ఆ విధులను వాటినుంచి తీసుకొని కేంద్ర సివిల్ కమీషన్‌కు(Central Civil Commission)గానీ, లేదా కొనుగోలు బోర్డుకు (Purchasing Board) గానీ అప్పగిస్తే, అవి ఆనుషంగిక ఏజెన్సీలు. వివిధ శాఖలకు ఈ విధమైన సమష్టి కార్యకలాపాలలో తోడ్పడ

తాయి. కాబట్టి స్టాఫ్ అనుషంగిక యూనిట్‌లమధ్య తారతమ్యం వాటి స్వభావంలోకాక, వాటిని స్థాపించిన తీరులోనే ఉంటుందని చెప్పవచ్చు. ఈ యూనిట్‌లు ఎక్కడనుంచి పుడతాయో దాని మీదనే ఇదంతా ఆధారపడి ఉంటుంది. ఒకవేళ అవి ప్రధాన కార్య నిర్వాహక శాఖకు సంబంధించినవైతే స్టాఫ్ యూనిట్‌లు అనిపించుకొంటాయి. కాని శాఖలనుంచి (Department) ఉత్పన్నమయినవైతే అవి అనుషంగిక యూనిట్‌లవు తాయి. ఈ విధంగా వీటిమధ్య తారతమ్యం వస్తుగతమైన స్వభావంకాక ఒకానొక చారిత్రాత్మక సంఘటన అవుతుందని ఒప్పుకోవలె.

అందువల్ల ఈ స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు అనుషంగిక యూనిట్‌లకు మధ్య ఆచరణలో భేదాన్ని గుర్తించడం తేలికైన పనికాదు. ఉదాహరణకు పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్, లేదా, విత్త సంబంధమైన యూనిట్‌వంటి ఉద్యోగి బృందం యూనిట్‌లు (Personnel units) ఏ తరగతికి చెందుతాయి? అవి స్టాఫ్ యూనిట్‌లా లేదా అనుషంగిక యూనిట్‌లా? అందువల్ల అనుషంగిక యూనిట్‌లను స్టాఫ్ యూనిట్‌ల కిందనే చేర్చడం మంచిది. దానిద్వారా వాటిని ఇతర రెండు రకాల స్టాఫ్ ఏజెన్సీలు అంటే, సాధారణ స్టాఫ్, సాంకేతిక స్టాఫ్ అనే ఏజెన్సీల నుంచి విభిన్నంగా గుర్తించవచ్చు. సైనిక పరిభాషలో ఈ అనుషంగిక స్టాఫ్‌ను సర్వీస్ స్టాఫ్, అనికూడా అంటారు.

పారిశ్రామిక పాలన (Industrial Adminisration) గురించి వ్రాసిన రచయితలు నియంత్రణ స్టాఫ్, సర్వీస్ స్టాఫ్, సమన్వయ సంబంధమైన స్టాఫ్, సలహాల స్టాఫ్ వంటి అనేక స్టాఫ్ భేదాలను గుర్తించినారు.

వాస్తవం ఆలోచిస్తే "స్టాఫ్"కు సంబంధించిన పరిభాష (Terminology) ప్రభుత్వ పాలనాశాస్త్రం, వాణిజ్య పాలనాశాస్త్రాలలో (Public and business administration) అనిశ్చితగానూ (Uucertain), గందరగోళంగానూ (Confusing) ఉంది. ఎఫ్. డబ్ల్యు విలోబీ (F.w. Willoghby) నిర్మించిన గృహకార్య కలాపాలు (House keeping activities) అనే మాటగాని, ఎల్. డి. వైట్ (L.D.White) నిర్మించిన స్టాఫ్, అనుషంగిక సేవలు అనే శబ్దాలు (Terms) గానీ ప్రొఫెసర్ ఫిఫ్నర్ (Professor Pfiffner) సూచించిన సాధారణ (General),సాంకేతిక (Technical) అనుషంగిక (Auxiliary). స్టాఫ్ అనే మూడు వర్గాలుగాని సర్వేసర్వత్ర ఒప్పుకోవడం లేదు. "జాన్ గాస్" (John gaus) పదజాలాన్ని కలిపే ప్రవృత్తిలో అనుషంగిక సాంకేతిక స్టాఫ్ సర్వీస్‌లు అని చెబుతాడు. అయితే సాధారణంగా ఒప్పుకొన్నదేమిటంటే, స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన కార్యకలాపం కేవలం సలహాలకు సంబంధించిన విధి (Advisory function). అనుషంగిక (Auxiliary) లేదా ప్రత్యేక (Special), లేదా సర్వీస్, లేదా గృహకార్యకలాపాల స్టాఫ్‌లకు సంబంధించిన విధి, కొన్ని సేవలు నిర్వహించడం అంటే, కొనుగోలు (Purchasing), ప్రింటింగ్ (Printing) ఖాతాల నిర్వహణవంటి పనులకు సంబంధించి ఉంటాయి.

స్టాఫ్ ఏజెన్సీల విధులు (Functions of the Staff)

జే. డి. మూనీ (J.D. Mooney) ప్రకారం స్టాఫ్ పని మూడు దశలుగా ఉంది.

1. సమాచార దశ (Information)
2. సలహా దశ (Advisory)
3. పర్యవేక్షణ దశ (Supervisory)[3]

స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన సమాచార సేకరణ విధి ప్రకారం, స్టాఫ్ ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి సంగతమైన సమాచారాన్ని సేకరించి పెడుతుంది. ఆ సమాచారాన్ని ఆధారంగా చేసుకొని ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తన నిర్ణయాలను రూపొందిస్తాడు. ఈ విధి పరిశోధన (Research), అధ్యయనం (Study), విచారణ (Enquiry) వంటి విషయాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. సేకరించిన సమాచారాన్ని ఆకళింపు చేసుకొని, దానిని సంక్షిప్తంచేసి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి అనుకూలమైన స్వరూపంలో అందజేయవలసి ఉంటుంది.

సలహా సంబంధమైన విధి (Advisory function) అంటే, ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి అతని నిర్ణయంకోసం సంగతమైన (Relevant) సమాచారాన్ని సమకూర్చ డంతోపాటు అతని నిర్ణయం ఏ విధంగా ఉండవలెనో సూచించడం. ఆ సూచనను ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు అంగీకరించవచ్చు లేదా అంగీకరించకపోవచ్చు. కాని స్టాఫ్ మాత్రం తన సిఫారస్‌లను అతనిముందు ఉంచవలసి ఉంటుంది.

పర్యవేక్షక సంబంధమైన విధి ప్రకారం స్టాఫ్ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు చేసిన నిర్ణయాలను ఆయా లైన్ ఏజెన్సీలకు (Line Agencies) తెలియపరిచి వాటిని ఆయా లైన్ ఏజెన్సీలద్వారా అమలు జరిపించవలసి ఉంటుంది. వాటి పరిణామాలను లైన్ శాఖలకు (Line Departments) వివరించవలసి ఉంటుంది. వాటిని అమలు పరచడంలో ఏవైనా ఇబ్బందులు సంభవిస్తే వాటిని తొలగించి, అనుమానాలను దూరం చేయవలసి ఉంటుంది. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికోసం స్టాఫ్ ఈ పనులన్నీ చేస్తుంది. ఈ విధంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని అమూల్యమైన సమయం ప్రకీర్ణవిషయాల వివరాలలో వృథా కాకుండా స్టాఫ్ కాపాడి సహాయ పడుతుంది.

ఫిఫ్‌నర్ స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన విధులను కింది విధంగా పేర్కొన్నాడు [4]

1. సలహాలివ్వడం (ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి, లైన్ శాఖలకు), బోధించడం (Teaching), సంప్రదింపులు జరపడం (Consultation).

2. సమన్వయము (Co-ordination), కేవలం ప్రణాళికద్వారా కాక మానవ సంబంధాలద్వారా (Through human contacts) ఇబ్బందులు తొలగించడం. తీసుకొన్న నిర్ణయాలపట్ల ప్రతిపక్షాల ప్రతికూలవైఖరి వ్యవస్థలోని ఏ స్థాయిలో సంభవించినా ఎదుర్కొని విజయం పొందడం.

3. సత్యాన్ని కనుక్కోవడం (Fact finding), పరిశోధన (Research) చేయడం.

4. ప్రణాళికా రచన (Planning)

---

3. Mooney., Principles of Organization. P. 33.
4. Pfiffner., Public Administration. P. 86.

5. ఇతర వ్యవస్థలతోనూ, వ్యక్తులతోనూ సంబంధాలు పెట్టుకోవడం, ఏమి జరుగుతుందో తెలుసుకోవడం.

6. లైన్‌తో కలిసి పనిచేస్తూ దానికి సహాయపడటం, దాని అధికారానికి అడ్డు రాకుండా ఉండటం.

7. కొన్ని సందర్భాలలో (లైన్ కమాండర్) ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నుంచి దత్తమైన అధికారాలను చెలాయించడం. ఆ అధికార చెలామణి స్పష్టంగానూ, నిర్వచించిన పరిధులలోనూ ఉండేటట్లు చూసుకోవడం.

ఒక విశాలమైన వ్యవస్థకు సంబంధించిన అధ్యక్షుడు స్టాఫ్ సహాయం లేకుండా అసంఖ్యాకాలైన వివిధ విధులను నిర్వహించడం బొత్తిగా సాధ్యంకాదని పైననే సూచించడం జరిగింది. స్టాఫ్ సిద్ధాంతమంటే లైన్ (Line)కు భిన్నంగా ఉండే కొన్ని అదనపు యూనిట్‌లను (Additional units) సృష్టించి, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని అధీనంలో ఉంచడం అనే అర్థంసరి అయింది కాదు. దీనివల్ల అతని నియంత్రణావధి ఇంకా పెరిగిపోయి నష్టవుతుంది. అయితే యూనిట్‌లు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని సమన్వయం నియంత్రణ అనే బాధ్యతలను ఏ విధంగా తగ్గించ గలుగుతాయి? నియంత్రణావధి పెరగడంవల్ల బాధ్యతలు పెరుగుతాయేగాని తగ్గవు.

దీనికి సమాధానం ఏమిటంటే, అవి దానిని రెండు విధాలుగా నిర్వహిస్తాయి. మొదట, ఆజ్ఞలకు సంబంధించిన మొత్తం వివరాలు అంటే, ఆజ్ఞాపత్రాలు తయారు చేయడం (Preparation of orders), సూచనలను జారీచేయడం (Issue of instructions), అవసరమైన ఇతర ఏర్పాట్లు చేయడం (Making of other necessary arrangements) మొదలయినవాటిని స్టాఫ్ యూనిట్‌ల మీదికి నెట్టివేయడం జరుగుతుంది. ఎందువల్లనంటే, ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తన నిర్ణయాన్ని రేఖా మాత్రంగానే సూచిస్తాడు. రెండోది, నియంత్రణా సంబంధమైన వివరాలు (The details of controlling). ఉదాహరణకు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు జారీ చేసిన ఆజ్ఞలు అమలు జరిగేటట్లు చూసే విషయంకూడా స్టాఫ్ (Staff) మీదికే నెట్టడం జరుగుతుంది. స్టాఫ్‌చేసే ఈ రకమైన పని తనిఖీ (Inspection), ఇబ్బందులను తొలగించడం (Trouble shooting), సమన్వయం (Co-ordination) వంటి విషయాలతో కూడుకొని ఉంటుంది.

మూనీ (J. D. Mooney) ప్రకారం స్టాఫ్ సర్వీస్‌లో అంతర్గతమైఉన్న సిద్ధాంతాలు రెండు సమన్వయము, వడియగట్టడం (Infiltration). సమన్వయం లేక పోతే, స్టాఫ్ సర్వీస్ సలహాలు అస్తవ్యస్తంగా పరిణమిస్తాయి. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ఏ విషయంలోనైనా తన నిర్ణయానికి ఆధార భూతంగా ఉండటంకోసం సంపూర్ణ విషయ సమన్వితమైన సమగ్ర స్వరూపాన్ని కోరతాడు. ఈ పనినే శాఖీకరణ పద్ధతికి చెందిన సాధారణస్టాఫ్ చేస్తుంది.

వడియ గట్టడం (Infiltration) అంటే స్టాఫ్ కేవలం ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి సహాయం చేయడంవరకే పరిమితమై ఉండదు. కాని, తన విజ్ఞానాన్ని, సహాయాన్ని పూర్తి వ్యవస్థలో అన్ని స్థాయిలలోనూ నలుదిశలా వ్యాపింప జేస్తుంది. దీని సలహా ప్రప్రథమంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికే అందుతుంది. ఎందువల్లనంటే, అతడు ఆ

5. Money., Principles of Organisation. P. 43.

సలహాల ఆధారంగానే నిర్ణయం చేయవలసి ఉంటుంది. కాని, లైన్ (Line) కు సంబంధించిన అతని అధీనాధికారులు ఆ నిర్ణయాన్ని అమలు జరపవలసి ఉంటుంది కాబట్టి, ఆ సలహాలు వారికికూడా అవసరమే అవుతాయి. అదే విధంగా స్టాఫ్ సర్వీస్ చాలా అభివృద్ధిలో కూడా స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన ఒక క్రమానుగత వర్గీకరణ, ప్రతి లైన్‌కు అంటే కింది స్థాయిలోని ఒక డివిజన్ మొదలుకొని కంపెనీవరకు సంబద్ధమై (Attached) ఉంటుంది.

వ్యవస్థలో స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు ఉన్న సంబంధం :
(Relation of the Staff Units to the organisation)

వ్యవస్థలో స్టాఫ్ యూనిట్‌లు లైన్ యూనిట్‌లకు సమాంతరంగా గాని, లేదా లైన్ క్రమానుగతశ్రేణి (Line hierarchy) నుంచి స్వతంత్రంగా గాని పోవడం జరగదు. వ్యవస్థను అంటిపెట్టుకొనే ఉంటాయి. అందువల్ల వ్యవస్థ నిర్మాణరీత్యా ఏక రూపతతో ఉంటుంది. దీనికి సంబంధించిన స్టాఫ్ యూనిట్‌లు లైన్ క్రమానుగతశ్రేణిలో వివిధ స్థాయులలో అవసరాన్నిబట్టి సంబద్ధమై ఉంటాయి. స్టాఫ్ యూనిట్‌లు, విధులు, లైన్ వ్యవస్థ దాని విధులతో సంబంధించి ఉంటాయి. ఎక్కడైతే స్టాఫ్ నిర్మాణానికి సంబంధించిన వర్గీకరణ ఉంటుందో అక్కడ అది లైన్ వర్గీకరణ (Line gradation) ను అనుసరిస్తుంది.

స్టాఫ్ తమ సలహాలిచ్చే లైన్ ఆఫీసర్‌మీద ఆధారపడి ఉండటమేకాక ఆ ఆఫీసర్‌కు దీనితో సమాలోచన జరపడంకూడా ఐచ్ఛికమే అని చెప్పవచ్చు. అంటే, ఆ అధికారి తలుచుకొంటే దానితో సమాలోచన జరపవచ్చు. లేదా మానుకోవచ్చు. దత్తత (Delegation) విషయంలోనూ, స్టాఫ్‌ను వినియోగించుకొనే విషయంలోనూ ప్రధాన కార్య నిర్వాహకులు మూడు రకాలుగా ఉంటారు.

(a) పూర్తిగా స్టాఫ్ మీదనే ఆధారపడి, దాని చేతిలో కీలుబొమ్మలుగా తయారయ్యే వారు. ఉదాహరణకు జపాన్ చక్రవర్తులు షోగునేట్స్ (Shogunates) చేతులలోనూ, శివాజీ వంశపురాజులు పీష్వాల చేతులలోనూ అయినట్లు.

(b) నెపోలియన్‌వంటి అసహాయ శూరులైన వ్యక్తులు తమ సొంత ప్రతిభా శక్తిమీద ఆధారపడతారు. కాని స్టాఫ్ సలహాలకు అభేద్యంగా ఉంటారు.

(c) కొంతమంది ప్రధాన కార్యనిర్వాహకులు ఈ రెండు తీవ్రగతులకు (Extremes) మధ్యస్థంగా ఉంటారు. అందువల్ల ఈ చివరి వర్గానికి సంబంధించిన ప్రధాన కార్యనిర్వాహక వర్గమే స్టాఫ్‌ను ఉచితమైన విధంగా వినియోగించుకొంటుంది.

మూనీ (Mooney) ప్రకారం జెసూట్ (Jesuit) వరుసలో తప్పనిసరి అయిన ఒక స్వతంత్ర స్టాఫ్ సర్వీస్ ఉదాహరణ లభించింది. వారి జనరల్ (General) కౌన్సిల్ (Council) తో సమాలోచన చేయవలసి ఉంటుంది. జన సమూహం ఆ మండలిని ఎన్నిక చేస్తుంది. ఆ మండలి సభ్యులను ఎన్నికచేసే హక్కుగాని, తొలగించే హక్కుగాని జనరల్‌కు ఉండదు. హిందూరాజ్య పాలనా పద్ధతి (Hindu Policy) లో కూడా బ్రాహ్మణులు-మతగురువులు ధర్మశాస్త్ర పారంగతులై ఉండటంవల్ల ప్రభుత్వేతర, స్వచ్ఛందమైన స్టాఫ్‌గా వ్యవహరించేవారు. రాజ్యానికి సంబంధించిన అనేక ముఖ్యమైన విషయా

ంలో ఏదితో సంప్రదించడం జరిగేది. ఏ రాజైతే వారి సలహాలను పాటించక పోయినాడో అతనికి సర్వనాశనం తప్పలేదు. అయితే, అప్పటి స్వచ్ఛందమైన స్వతంత్ర స్టాఫ్ సిద్ధాంతాలు సార్వజనీనమై సార్వకాలికంగా వర్ధిల్లితే ఎంత బాగుండునో, ఊహించడం కుతూహలంగానే ఉంటుంది. ప్రస్తుతం ఆధునిక స్టాఫ్ పరాధీనమైనది - (Dependent). తనంతట తాను ఉత్సాహంగా ముందుకురాలేని స్థితిలో ఉంది. కాగా, దీని అధీనంలో ఏ విధమైన అధికారాలు లేవు. ఈ స్టాఫ్ ఆఫీసర్ తన ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ఎస్‌మన్ (Yesman) అంటే, ప్రతి మాటను "అవును" అని సమర్థించేవాడుగా తయారయే ప్రమాదం కలగకుండా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునితో స్వేచ్ఛగానూ, నిష్కర్షగానూ అతడు మాట్లాడలేడు.

అందువల్ల ఈవిధమైన ప్రస్తుత పరిస్థితులలో స్టాఫ్ పనికి గొప్పతెలివి(Wisdom), నేర్పు (Tact) అవసరమని చెప్పక తప్పదు. స్టాఫ్ ఆఫీసర్ (Staff Officer) గుప్తంగా ఉండటానికి ఉద్దిష్టుడై ఉండవలె. అధికారాన్ని ప్రదర్శించే కోరికలను పూర్తిగా విడిచిపెట్టవలె. చక్కెర పూసిన చేదుమాత్రలవంటి సలహాలివ్వగలిగే నిపుణుడై ఉండవలె. తాను వ్యక్తిగతంగా ఎటువంటి పరిణామాలు ఎదుర్కోవలసి వచ్చినా సరే, ప్రజాహితం కోసం చెప్పవలసిందేదో దానిని నిష్కర్షగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ముందు చెప్పగలిగే ధైర్యం, చైతన్యం ఉండవలె.

స్టాఫ్‌కు అధికారమూ నియంత్రణాధికారమూ లేదా ?

సామాన్యంగా స్టాఫ్‌కు కేవలం సలహా లివ్వడం, సేవ చేయడం తప్ప, లైన్ మీద అధికారం చెలాయించడానికి గానీ, నియంత్రణ సల్పడానికిగానీ అధికారం లేదు - ఇది వాస్తవమా ?

అధికారం అంటే, ఇతరుల నుంచి విధేయతను రాబట్టడం. నియంత్రణ అంటే, నిర్దిష్ట కార్యకలాపాలు ఆయా నిర్ణయాల ప్రకారం అమలు జరిగినాయా, లేదా? అని చూసే అధికారం. ఈ అర్థంలో స్టాఫ్ ఎంతో అధికారాన్ని, నియంత్రణను జరుపుతూ ఉండటం అనుభవ పూర్వకంగా మనము చూస్తున్నాము.

స్టాఫ్ కొన్ని సందర్భాలలో ఆజ్ఞాపించడం కూడా మనకు తెలుసు. సాంకేతిక స్టాఫ్ తమ సొంత క్షేత్రంలోని లైన్ కార్యకర్తల మీద (Line Functionaries) సాంకేతికమైన పర్యవేక్షణ–నియంత్రణ సలుపుతుంది కాబట్టి, ఈ విషయం ప్రత్యేకంగా దాని విషయంలో వాస్తవమని తోస్తుంది. భారత ప్రభుత్వ విద్యాశాఖను ఉదాహరణగా తీసుకొందాము. అది ఆ ప్రభుత్వానికి, విద్యా విధానాలకు సంబంధించిన విషయాలలో సలహాలిస్తుంది. ఒక రాష్ట్ర విద్యాశాఖ ప్రాథమిక విద్యా విస్తరణకోసం ప్రణాళికను సిద్ధం చేస్తుంది. కాని, కేంద్ర (Central) విద్యాశాఖ దానిని ఆమోదించదు. దానిలో కొన్ని సవరణలను కోరుతుంది. లేదా, రాష్ట్రశాఖ కొందరికి పదోన్నతిని (Promotions) కల్పిస్తుంది. కాని, రాష్ట్ర పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ దానిని ఆమోదించదు. అయితే తోసివుచ్చబడిన (Over ruled) ఈ లైన్ శాఖలు ఏమి చేయవలె? ఆచరణలో వాళ్లకు కేవలం శిరసు వంచడమే తప్ప ప్రత్యామ్నాయమేదీ లేదు. సిద్ధాంత రీత్యా మొదటి కేస్ సందర్భంలో భారతప్రభుత్వానికి; రెండో కేస్ విషయంలో రాష్ట్రప్రభుత్వానికి; అప్పీలు

పెట్టుకొనే హక్కు ఉంది. ఈ ప్రభుత్వాలు, ఒకవేళ అవి తలచుకొన్నట్లయితే తమతమ స్టాఫ్ ఏజెన్సీలను తోసిపుచ్చి తమ లైన్ యూనిట్‌ల క్లేశనివారణ జరపవచ్చు. ఆచరణలో మనకు గోచరించేదేమంటే, తోసిపుచ్చబడిన లైన్ యూనిట్ నేరుగా అప్పీలు చేయలేదు. అది తన ప్రభుత్వాన్నే ఒప్పించడం లేదా ఇతర ఉన్నతాధికారిని లేదా ఏజెన్సీని తన కేస్ విచారించవలసిందిగా కోరవలసి ఉంటుంది. ఈ విషయం ఎంతో ప్రధానమైనది అయితే తప్ప, సాధారణంగా ఇతర అధికారులు, ఏజెన్సీలు అటువంటి కేస్‌లను విచారణ చేయవు. ఆ విధంగా కోరడం కూడా సమ్మతించవు. లైన్ ఏజెన్సీకి-స్టాఫ్ ఏజెన్సీకి సమష్టిగా ఉన్న అధికారి ఇరుపక్షాలలో ఒకరికి బాధాకరంగా ఉండే నిర్ణయాన్ని ఇవ్వడానికి ఎప్పుడూ ఇష్టపడడు. అందువల్ల ఆచరణలో లైన్ యూనిట్‌లు అనేక సందర్భాలలో పైన ఉండే స్టాఫ్ యూనిట్‌ల నుంచి ఏది వస్తుందో దానిని ఒప్పుకొని, అమలు జరపడమే ప్రధానంగా భావిస్తాయి. స్టాఫ్ యూనిట్‌లు కింది స్థాయిలో ఉన్న లైన్ యూనిట్‌లను ఆజ్ఞాపించవు. నియంత్రణ జరపవు. లేదా వాటిమీద అధికారం చెలాయించవు అనే భావన కేవలం ఒక కల్పన (Fiction).

పాలనాశాస్త్రం మీద రచనలు చేసిన కొంతమంది రచయితలు జరిపిన వివరణ ప్రకారం స్టాఫ్ యూనిట్‌లకు ఉన్నటువంటి ఆజ్ఞాపించే అధికారము, నియంత్రణాధికారల వారి భావాలకు లేదా నైపుణ్యానికి సంబంధించిన అధికారంగా గోచరిస్తుంది. ఈ అధికారం లైన్ వ్యవస్థలో(Line Organization) ప్రధానంగా కనిపించే వ్యక్తుల అధికారం (Authority of men) కన్న ప్రత్యేకంగా ఉంటుందని చెప్పవచ్చు. ఒక స్టాఫ్ వ్యక్తి లైన్ యూనిట్‌నుంచి లేదా అధికారినుంచి విధేయతను రాబట్టగలడు (Elicit obedience). ఆ విషయంలో స్టాఫ్ వ్యక్తికి, స్వతస్సిద్ధంగా ఆజ్ఞాపించగలిగే అధికారాలు ఉన్నాయని గానీ, లేదా హక్కులు ఉన్నాయనిగానీ కాదు కాని, నైపుణ్యంతో కూడిన అతని ఆజ్ఞ లేదా ఆజ్ఞా పత్రానికి ఉన్న విలువ కారణంగా అతడు ఆ పని చేయగలుగుతున్నాడు. కొన్ని సందర్భాలలో ఈ విషయాన్ని ఒప్పుకోవచ్చు. కాని స్టాఫ్ జారీ చేసిన ఆదేశాలన్నీ (Directions) ఎప్పుడూ ఉదాత్తంగా ఉంటాయని అందరినీ సమ్మతింపజేసి వారి విధేయతకు ఒప్పిస్తాయని మాత్రం విశ్వసించడానికి వీలులేదు. ఆ విధంగా ఉన్నట్లయితే పై స్థాయిలో ఉన్న స్టాఫ్‌కు, కింది స్థాయిలో ఉన్న లైన్ ఆఫీసర్‌లకు మధ్య ఎప్పుడూ ఘర్షణలు సంభవించవు.

ఈ విషయంలో ఇంకో వివరణ ఏమిటంటే స్టాఫ్ ఆజ్ఞలను - నిర్దేశాలను జారీ చేస్తుంది. కాని, తన సొంత అధికారంతోకాక ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడు, లేదా లైన్ వ్యవస్థకు సంబంధించిన అధ్యక్షుని అధికారాన్ని పురస్కరించుకొని ఆ పని చేస్తుంది. స్టాఫ్ ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి చాలా సన్నిహితంగా ఉండటంవల్ల అతని మనస్తత్వం స్టాఫ్‌కు చక్కగా తెలుసు కాబట్టి, స్టాఫ్ జారీ చేసిన ఆజ్ఞలు వాస్తవంగా ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుడు జారీ చేసిన ఆజ్ఞలవలనే ఉంటాయని చెప్పటం జరిగింది. స్టాఫ్ కేవలం ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని ఆజ్ఞలను ఒకచోటినుంచి ఇంకోచోటికి పంపించే సాధనం మాత్రమే. ఇది కూడా మళ్ళీ ఒక కల్పనే (Fiction). సందర్భానుసారంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు తనకు సన్నిహితులైన సలహాదారులను నియమించుకోవచ్చు. వారు అతని మనోగతాలను

సమగ్రంగా అవగాహన చేసుకోవచ్చు. ఆ ప్రకారంగానే వారు 'ఆజ్ఞలను జారీ చేయవచ్చు. ఆవిధంగా జారీచేసిన ఆజ్ఞలు సంపూర్ణంగా ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ఆజ్ఞలవలెనే ఉండవచ్చు. కాని, విస్తృతమైన స్టాఫ్ యూనిట్ల విషయంలోనూ, లైన్ యూనిట్లవలె ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి దూరంగా ఉన్న స్టాఫ్ యూనిట్ల విషయంలోనూ ఇది నిజంకాదు. ఎందువల్లనంటే, ప్రధానకార్య నిర్వాహకుని మధ్య, ఈ యూనిట్లమధ్య వ్యక్తిగతమైన సన్నిహిత సంబంధం ఉండదు. ఉదాహరణకు అమెరికాలోని బడ్జెట్ బ్యూరో (The Bureau of the Budget) ఒక స్టాఫ్ యూనిట్. దానిలో అనేక విభాగాలు, సెక్షన్లు ఉంటాయి. ఇంచుమించు 500 మంది ఉద్యోగులు పనిచేస్తారు. అయితే ఈ రకమైన స్టాఫ్ ఏజెన్సీ అనేక లైన్ శాఖలలోని బ్యూరోల కన్న ఎక్కువగా అధ్యక్షుని మనోగతాన్ని అర్థం చేసుకోగలుగుతుందా అంటే అది సాధ్యమైన పనికాదు. ఈ సందర్భంలో సొంత సలహాదారులకు సొంతం కాబట్టి అతిగా పెరిగిపోయిన స్టాఫ్ యూనిట్లకు (Over grown staff unit) మధ్య ఉన్న భేదం ప్రాథమికమైనదని చెప్పవచ్చు.

అందువల్ల స్టాఫ్ కేవలం సలహాలిస్తుంది తప్ప, ఆజ్ఞలివ్వదనీ, నియంత్రణ సలుపదనీ, ఇది ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి చాలా సన్నిహితంగా ఉండి తన యోగ్యతల ద్వారా అతని మూర్తిమత్వాన్ని (Personality) పెంచుతుందనీ ఊహించే సాధారణ ఊహలు కేవలం భ్రమలు లేదా కల్పనాకథలు(Mere myths or Fictions)అయితే వాటిని ఎందుకు ఆమోదించడం జరిగింది ? అనే ప్రశ్న ఉత్పన్నమవుతుంది. దానికి సమాధానంగా సిద్ధాంతానికి ఆచరణకు మధ్య ఉన్న అఖాతానికి వంతెన నిర్మించడం కోసం ఈ భ్రమలు(Myths) నియమితమయినాయని చెప్పవచ్చు. అధికారం-బాధ్యత రెండూ తదనుగుణంగా ఉండవలెనని పాలనాసంబంధమైన సిద్ధాంతం కోరుతుంది. కాని, కొనుగోలుచేసే బోర్డుల వంటి కేంద్రీకృత ఆనుషంగిక యూనిట్లు ఈ సిద్ధాంతానికి వ్యతిరేకంగా వ్యవహరిస్తాయి. ఎందువల్లనంటే, లైన్‌శాఖలను (Line Departments) సృష్టించిన ఫలితంగా ఆ శాఖలు తమకు కావలసిన సరఫరాలను, వస్తువులను కొనుగోలు చేసుకోవడానికి వీలులేదు. పాలనాసిద్ధాంతం ప్రకారం ఆజ్ఞా ఏకత్వం ఉండవలసి ఉంటుంది. అంటే వ్యవస్థలో ఉన్న ప్రతి ఒక్కరికీ ఒకే ఉన్నతాధికారి ఉండవలె. కాని సాంకేతిక స్టాఫ్ ద్వంద్వ ఆజ్ఞా నియంత్రణలను సృష్టిస్తుంది. ఒకరు పాలనాధికారి, ఇంకొకరు సాంకేతిక ఉన్నతాధికారి. పాలనాసిద్ధాంతం ప్రకారం ఏ అధికారి అయినా తనకంటె తక్కువ హోదాలో ఉన్న అధికారినుంచి ఆజ్ఞలను పొందడానికి వీలులేదు. ఆచరణలో స్టాప్ యూనిట్ల సభ్యులు ఎంతో ఉన్నత స్థాయిలో ఉన్న లైన్ అధికారులకు కూడా తరచుగా ఆజ్ఞలు జారీ చేస్తారు. అయితే ఔచిత్యంనుంచి దూరమైపోతున్న ఈ విషయాలను కాపాడటం కోసం ''స్టాఫ్'' (Staff) ను చుట్టివేసుకొని ఉన్న ఈ కల్పనా కథలన్నింటినీ సృష్టించి సజీవంగా ఉంచడం జరిగింది.

భారతదేశంలో స్టాఫ్ ఏజెన్సీలకు సంబంధించిన కొన్ని ఉదాహరణలు (Some Examples of Staff Agencies in India)

స్టాఫ్‌కు సంబంధించిన పని లైన్ ఏజెన్సీలలోనూ, ఉన్నత ఏజెన్సీల అధికారాలోనూ, ఉన్నతాధికారులలోనూ చాలా ఎక్కువగా జరుగుతుందని ఇంతకుముందే చెప్పడం

జరిగింది. ఇదికాక ముఖ్యమైన కొంతమంది అధికారులు కార్యకర్తలు (Functionaries), వ్యక్తిగత సహాయకులను (Personal Assistants)నియమించుకొంటారు. ఆ అసిస్టెంట్ వారికి స్టాఫ్ హోదాలో పనులు చేసి పెడతారు. భారతదేశపు రాష్ట్రపతికి ప్రధానమంత్రికి పర్సనల్ సెక్రటరీలు ఉన్నారు. భారతదేశంలో పార్లమెంటరీ విధానానికి చెందిన ప్రభుత్వ పాలన ఉంది. ఆచరణయోగ్యమైన అన్ని ప్రయోజనాలకోసం ఉన్నతమైన కార్య నిర్వహణాధికారం పూర్తిగా మంత్రిమండలిలో నిక్షిప్తమై ఉంది. అందువల్లనే దానిని ప్రధాన కార్యనిర్వాహకవర్గం అంటారు. అయితే, మంత్రిమండలికి స్టాప్ సహాయం ఏ మాత్రం ఉన్నది ?

భారత దేశంలో మంత్రిమండలికి రెండు రకాల స్టాఫ్ ఏజెన్సీలు సహాయం చేస్తాయి.

1. మంత్రి మండలి కమిటీలు (Cabinet Committees)
2. సచివాలయ సెక్రటేరియట్ (Cabinet Secretariat)

వీటిని గురించి సంక్షిప్తంగా కింద వివరించడం జరిగింది.

కాబినెట్ కమిటీలు రెండు రకాలు. ఒకటి స్థాయి సంఘము (Standing Committee), రెండవది, అడ్‌హాక్ సంఘము (Adhoc Committee).

స్థాయి సంఘము (Standing Committee) ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలలోని విశాలమైన భాగాలకు సంబంధించిన విషయాలతో వ్యవహరిస్తుంది. దానిలో సలహా లివ్వడం, నిర్దేశించడం, సమన్వయ పరచడం దానిపని. భారతదేశపు యూనియన్ కాబినెట్‌లో ఇటువంటి కమిటీలు పది ఉన్నాయి.

1. ఆర్థిక సంఘము (Economic Committee)
2. భారీ పరిశ్రమల సంఘము (Committee on Heavy Industries)
3. రక్షణ సంఘము (Defence Committee)
4. విదేశీ వ్యవహారాల సంఘము (Foreign Affairs Committee)
5. పునరావాస సంఘము (Rehabilitation Committee)
6. మానవశక్తి సంఘము (Manpower Committee)
7. వైజ్ఞానిక సంఘము (Scientific Committee)
8. పార్లమెంటరీ చట్టవ్యవహారాల సంఘము (Parliamentary and Legal affairs Committee)
9. సమాచార-ప్రసార సంబంధాల సంఘము (Information and Broad-CastingCommittee)
10. నియమనాల సంఘము (Appointments Committee)

ఈ కమిటీలలో కొన్నింటికి తుది నిర్ణయాలు చేసే అధికారం ఉంది. ఆ నిర్ణయాలను కేవలం తెలియబరచడం కోసం కాబినెట్ ముందు ఉంచడం జరుగుతుంది. ఈ సంఘాలలో ఉండే సభ్యుల సంఖ్య 8 నుంచి 12 వరకు ఉంటుంది. అంటే, "నియమనాల సంఘము" (Appointment Committee) లో ముగ్గురు సభ్యులు; భారీ పరిశ్రమల సంఘంలో 12 మంది సభ్యులు ఉంటారన్న మాట.

అడ్‌హాక్ సంఘాలు (Adhoc Committees) కూడు. ఈ సంఘాలు మామూలు ప్రాముఖ్యంగల అస్థిరమైన విషయాలతో వ్యవహరిస్తాయి.

ఈ సంఘాలు కాబినెట్‌కు స్టాఫ్ హోదాలో పనిచేస్తాయి. కాని ఈ రెండింటిలో ఉండే వ్యక్తుల మధ్య మాత్రం తారతమ్యం లేదు. ఎందువల్లనంటే, కాబినెట్ మెంబర్లే ఈ కమిటీలో సభ్యులుగా ఉంటారు. దాని ద్వారా వీరి కార్యభారం కొంతైనా తగ్గుతుంది. ఈ పది కమిటీలలో 9 కమిటీలకు ప్రధానమంత్రే అధ్యక్షులుగా ఉంటారు. హోంశాఖా మంత్రి ఈ సంఘాలన్నింటిలోనూ సభ్యుడుగా ఉంటాడు. ఆర్థిక శాఖామంత్రి సంఘాల లోనూ, విద్యాశాఖమంత్రి ఆరు సంఘాలలోనూ సభ్యులుగా ఉంటారు. ఈ సంఘాల ఏర్పాటు వల్ల ముఖ్యమైన పనులు నిర్వహించే మంత్రుల కార్యభారం కొంతవరకు తేలిక అవుతుంది.

కాబినెట్ సెక్రటేరియట్‌లో ఒక సెక్రటరీ, ఒక జాయింట్ సెక్రటరీ, ఇద్దరు డిప్యూటీ సెక్రటరీలు, ఇద్దరు అండర్ సెక్రటరీలు, ఇద్దరు అసిస్టెంట్ సెక్రటరీలు, రక్షణ శాఖ నుంచి నలుగురు స్టాఫ్ ఆఫీసర్‌లు ఉంటారు. ఇది నాలుగు శాఖలుగా విభజితమై ఉంది.

1. మంత్రిమండలి శాఖ (Cabinet Branch)
2. పాలనశాఖ (Administrative Branch)
3. సాధారణ శాఖ (General Branch)
4. సమన్వయ శాఖ (Co-ordination Branch)

మంత్రిమండలి శాఖ (Cabinet Branch) ఎజెండా సిద్ధంచేసి అందరికీ పంచి పెడుతుంది. సమావేశాలకు సంబంధించిన మినిట్స్ (Minutes) వ్రాసిపెడుతుంది. మంత్రిమండలి (Cabinet) సమావేశాల సమయంలో అవసరమయ్యే గణాంకాలను, వాస్తవిక సమాచారాలను సమకూర్చి పెడుతుంది. పాలనశాఖ (Administrative Branch) వ్యవస్థలు ఉద్యోగి బృందపాలనకు సంబంధించిన సమస్యలతో వ్యవహరిస్తుంది. సాధారణ శాఖ (General Branch), సివిల్ శాఖలకు (Civil Department) సంబంధించి ఉత్పన్నమయ్యే అంతశ్శాఖీయ సమస్యలతో సంబంధించి ఉంటుంది. సమన్వయ శాఖ (Co-ordination Branch)ఇది తన పేరుకు తగినట్లే విషయసమన్వయంతో సంబంధించి ఉంటుంది. అంటే, విదేశాలలో పర్యటించే భారతీయ ప్రచారక బృందాలకు (Missions) సంబంధించిన సమాచారాలు, నివేదికలు సంఘటితం చేసి పంచిపెట్టడం, యూనియన్ ప్రభుత్వం రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు పాల్గొంటున్న సామూహిక సమావేశాలను సమన్వయ పరచడం వంటి విషయాలతో సంబంధముంటుందన్న మాట. ఇంతేకాక కాబినెట్‌కు ఇంకొక నాలుగు యూనిట్‌లు సంబద్ధమై ఉన్నాయి.

1. వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతి విభాగము (Organization and Methods Division)

ఇది వ్యవస్థను, కేంద్ర శాఖల ప్రక్రియలను సమీక్షిస్తుంది. దానిలో పనులు వేగంగానూ, గరిష్ఠమైన దక్షతతోనూ జరిగేటట్లు అభివృద్ధికరమైన మార్గాలను సూచిస్తుంది

2. సైనిక భాగము (Military Division)

ఇది ప్రణాళికా రచన (Planning), రహస్య సమాచార సేకరణ (Intelligence), సమాచారాలు (Communications) మొదలయిన రక్షణ విషయాలతో సంబంధమున్న వివిధ సంఘాలకు సహాయం అందజేస్తుంది.

3. ఆర్థిక విభాగం (Economic wing)

ఇది ఆర్థిక వ్యవహారాలకు సంబంధించిన అత్యవసర పత్రాలను, సమాచారాన్ని కాబినెట్ కమిటీకి అందజేస్తుంది.

4. కేంద్ర గణాంకాల వ్యవస్థ (Central statistical organization

ఇది అన్ని విషయాలకు సంబంధించిన గణాంకాల వివరాలను (Statistical data) కేంద్ర మంత్రిత్వాలకు, శాఖలకు అందజేస్తుంది.

7

లైన్ ఏజన్సీలు

A — శాఖలు

కిందటి అధ్యాయంలో స్టాఫ్ యూనిట్లనూ, వాటి విధులను చర్చించినాము. ఇప్పుడు లైన్ యూనిట్లను గురించి ప్రస్తావిద్దాము. పాలనాకార్యక్రమము ముఖ్యంగా వీటి ద్వారానే జరుగుతుంది. లైన్‌యూనిట్లలో శాఖలూ, వినియామక సంఘాలూ, ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లూ ప్రధానమైనవి. వీటిలో శాఖలను గురించి ఈ అధ్యాయంలో చర్చిద్దాము.

శాఖ (The Department)

అర్థానుసారం చూస్తే ఏదైనా ఒక పెద్ద మొత్తంలోని భాగాన్నిగానీ, అంశాన్నిగాని 'శాఖ' అని అంటారు. పాలనా యంత్రాంగంలోని భాగాలనే కాక కొన్ని సందర్భాలలో ఇతర వస్తువులలోని భాగాలను కూడా శాఖలని వ్యవహరించడం కద్దు. ఉదాహరణకు పాలనా సౌకర్యంకోసం ఫ్రాన్స్‌లో నిర్మితమైన 89 భౌగోళిక విభాగాలను డిపార్ట్‌మెంటులని వ్యవహరిస్తారు. ఈ విభాగాలు మన జిల్లాలకూ, డివిజన్‌లకు ప్రత్యామ్నాయాలు. వాటి ముఖ్యవిధి పాలనకాక బోధన అయినా విద్యాసంబంధపరమై విశ్వవిద్యాలయాలలోనూ, కళాశాలలలోనూ నిర్మితమయ్యే పెద్దపెద్ద విభాగాలను శాఖలని పిలుస్తారు. పాలనకు సంబంధించిన సాంకేతిక పదజాలం దృష్ట్యా 'శాఖ' అనే పదానికి ఒక ప్రత్యేకమైన అర్థం ఉంది. ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని తక్షణ అధీనతలో ఉండే పెద్దపెద్ద భాగాలు లేదా తరగతులనూ 'శాఖ' లని అంటారు. ప్రభుత్వ కార్యాలన్నిటినీ, ఈ శాఖలుగా విభజించడం జరుగుతుంది. అంటే అవి పాలనా అధికార పరంపరలో అన్నిటికన్నా పై అంతస్థులో ఉండే పెద్ద యూనిట్లన్నమాట.

ఇటీవలి కాలంలో 'శాఖ' (Department) అనే మాటకు సమానార్థకంగా, పరిపాలన (Administrative), 'కార్యాలయము' (Office), 'అధికారము'(Authority), 'కమిటీ', 'కౌన్సిల్' వంటి రకరకాల పేర్లు వాడుకలోకి వచ్చినవి. ఈ విధమైన ఎనలేని నామాంతరాలు ఉద్భవించే తరుణంలో ఒక యూనిట్‌ను శాఖగా ఏ విధంగా గుర్తించడం అనేది ఒక సమస్య. ఈ నిర్ధారణకు కింది రెండు విధాలైన పరీక్షలున్నట్లు తెలుస్తుంది. (i) పేరు ఏదైనా ఆ యూనిట్ పాలనాపరంపరలోని పై అంతస్తులో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని కింద ఉన్నదా, లేదా ? (ii) ఆ యూనిట్ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని తక్షణ అధీనతలో ఉండి అతనికి జవాబుదారీ వహిస్తుందా, లేదా? ఈ రెండు పరీక్షలూ సరిపోతే ఏ పేరుతో పిలిచినా ఆ యూనిట్‌ను శాఖగా గుర్తించవచ్చు.

వివిధ రకాల శాఖలు (Different Types of Departments)

పరిమాణము, నిర్మాణము, విధుల స్వభావము, అంతర్గత సంబంధాలు మొదలైన వాటి దృష్ట్యా వివిధ శాఖలమధ్య తారతమ్యా లుండవచ్చు. పరిమాణరీత్యా పెద్ద, చిన్న శాఖలమధ్య తారతమ్యాన్ని మనము గుర్తించవచ్చు. ఉదాహరణకు వేల సంఖ్యలో ఉద్యోగులు ఉండే భారత ప్రభుత్వంలోని రక్షణ, రైల్వేలు, తంతి-తపాలవంటి శాఖలు పెద్దవికాగా, రాష్ట్రాలలోని 'రిజిస్ట్రేషన్', 'స్థానిక స్వపరిపాలన' వంటి శాఖలు చిన్నవి. నిర్మాణరీత్యా శాఖలు ఏకలక్ష్యమైనవిగానీ (Unitary), సమాఖ్య(Holding Company) లు గానీ అయిఉండవచ్చు. రక్షణ, విద్య, పోలీస్ వంటి ఒక కచ్చితమైన ప్రయోజనంకోసం నిర్మితమైనవి 'ఏకలక్ష్య శాఖలు' కాగా 'సమాఖ్య' లేదా 'హోల్డింగ్ కంపెనీ' తరగతి శాఖలు, దేనికది శాఖగా నిర్మించడానికి వీలైన ప్రయోజనాల సమాఖ్య లేదా సముదాయాల కలయికవల్ల ఏర్పడతాయి. అంటే ప్రయోజనాలరీత్యా అవి విజాతీయ (Heterogeneous) మైన వన్నమాట. వివిధ దేశాలలోని దేశవ్యవహార శాఖలు దీనికి చక్కని తార్కాణాలు. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో అఖిల భారత సర్వీసుల (All India Services) నియామకం, క్రమశిక్షణ, పదవీ విరమణ మొదలయినవీ, శాంతిభద్రతలూ, కేంద్రపాలిత ప్రాంతాలపై నియంత్రణా నేరాలపై రహస్య సమాచార సేకరణ సర్వీస్, కేంద్ర పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ మొదలయినవి ఈ శాఖల విధులలో ఉన్నాయి. స్వాతంత్ర్యానికి పూర్వం మన దేశంలో ఉన్న విద్య, ఆరోగ్య భూమి శాఖ (Department of Education, Health and Land) పైదానికన్నా చక్కని ఉదాహరణ. ఒకదానికొకటి సంబంధం లేని విధుల సముదాయాల కలయికవల్ల ఏర్పడిన బహులక్ష్య శాఖకన్నా ఏకలక్ష్యశాఖ ఎంతో పొందికగలదిగా ఉంటుందన్న విషయం సువిదితమే. బహులక్ష్య శాఖ అధిపతి తన శాఖకు సంబంధించిన అన్ని విషయాలలోను నిపుణుడు కాలేడు, కనక శాఖలోని అంతర్భాగాలైన ఉప శాఖలకు తప్పనిసరిగా స్వయంపాలనాధికారం ఇవ్వవలసి ఉంటుంది. శాఖలసంఖ్య తక్కువగా ఉంచవలెననే కోరికతో వివిధరకాల విధులను ఒకేశాఖకు అప్పగించడంవల్ల బహు లక్ష్యాలుగల శాఖలు ఏర్పడినవి. ఇదిగాక వాటి పనుల స్వభావరీత్యాకూడా శాఖల మధ్య తారతమ్యం ఉంటుంది. ఉదాహరణకు తపాలశాఖ ఉత్తరాలను, పార్సిల్‌లను బట్వాడా చేస్తుంది. అదేవిధంగా పోలీస్ శాఖ శాంతిభద్రతలను కాపాడుతుంది. కాగా మరి కొన్ని శాఖలకు పర్యవేక్షణ, సమన్వయ బాధ్యతలు ఉంటాయి. మన రాష్ట్రాలలోని స్థానిక స్వపరిపాలన శాఖలు, బ్రిటన్‌లోని ట్రెజరీశాఖ దానికి ఉదాహరణగా పేర్కొవచ్చు. ఈ శాఖల క్షేత్ర కార్యక్రమ బాధ్యతలను ఇతర ఏజన్సీలు నిర్వహిస్తాయి. ఉదాహరణకు స్థానిక స్వపరిపాలనశాఖ పనులు స్థానిక సంస్థలు నిర్వహిస్తాయి. శాఖల విధుల భౌగోళిక పంపిణీకి సంబంధించికూడా వాటిమధ్య తారతమ్యం ఉంటుంది. కొన్నిటి విధులు పూర్తిగా కాని, చాలావరకు కాని కేంద్ర స్థానంలోనే కేంద్రీకృతమై వాటికి క్షేత్ర కార్యాలయాలు ఉండవు. కాగా మరికొన్ని శాఖల పనులు భౌగోళికంగా విచ్ఛిన్నమై అధీనక్షేత్ర కార్యాలయాలద్వారా నిర్వహించబడతాయి. ఉదాహరణకు మన దేశంలో ఆర్థిక, స్థానిక స్వపరిపాలన శాఖల పనులు దాదాపు కేంద్ర కార్యాలయాలకు మాత్రమే పరిమితమై ఉండగా పోలీస్,

తంతితపాలావంటి అనేక శాఖల పనులను దేశంలోనూ లేదా రాష్ట్రంలోను వ్యాపించిఉన్న అధీన కార్యాలయాలు లేదా ఏజెన్సీలు జరుపుతాయి. ఇదికాక శాఖల నిర్మాణంలో కేంద్రానికి క్షేత్ర వ్యవస్థకూ మధ్య అతి కేంద్రీకరణ మొదలు అతి వికేంద్రీకరణ వరకు వివిధ రకాలైన సంబంధాలు ఉంటాయి.

శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారాలు
(Bases of the Departmental Organization)

'విధి' (Function or Purpose), ప్రవృత్తి (Process), ఆశ్రితులు (Persons or Clientele), ప్రదేశము (Place or Area) అనే నాలుగు శాఖావ్యవస్థీకరణ ఆధారాలున్నట్లు కిందటి అధ్యాయంలో మనం చెప్పుకొన్నాము. 'P' అనే మొదటి అక్షరాన్ననుసరించి (Purpose, Process, Persons, Place). ఈ నాలుగు వ్యవస్థీకరణ ఆధారాలను నాలుగు 'P' లుగా (Four 'P's) లూథర్ గల్లిక్ వర్ణించినాడు. ఏ ఒక్క ఆధారాన్ననుసరించి శాఖీకరణ మొదలుపెట్టినా కింది అంతస్థులైన బ్యూరోలు, డివిజన్‌లు, సెక్షన్‌లు, ఉప శాఖల నిర్మాణ సౌకర్యానికి మిగిలిన ఆధారాలను వాడక తప్పదని కూడా తెలుసుకొన్నాము. శాఖా వ్యవస్థీకరణకు ఏ ఒక్క ఆధారం ఎందువలన సరిపోదో అర్థం చేసుకోడానికి ఈ నాలుగు ఆధారాల బాగోగులు తెలుసుకోవలసి ఉంటుంది.

శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారంగా "విధి" (Function or Purpose)

'విధి' లేదా "ప్రయోజనము" అనే దానిని శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారాలలోకెల్ల అత్యుత్తమమైనదిగా పరిగణించడం జరుగుతున్నది. శాస్త్రజ్ఞులు దీనిని ఎక్కువగా ప్రశంసించటమేకాక ఆచరణలోకూడా ఇది ఎక్కువగా కన్పిస్తుంది. ఏ దేశంలోని శాఖీకరణను పరిశీలించినా ముఖ్యవిధుల రీత్యాగాని లేదా చేయవలసిన ముఖ్యసేవల రీత్యాగాని శాఖలను ఎక్కువగా ఏర్పాటు చేసినట్లు తెలుసుకొంటాము.

ప్రభుత్వ యంత్రాంగ కమిటీ (Machinary of Government Committee, 1919) తన నివేదికలో (ఇది హాల్డేన్ కమిటీ నివేదికగా వాడుకలో ఉంది) శాఖా వ్యవస్థీకరణలో 'విధి' అనే ఆధారాన్ని సమర్థిస్తూ సాంప్రదాయకంగా (Classical) చెప్పింది. ఆ కమిటీ తన వాదాన్ని కింది విధంగా వివరించింది. శాఖ విధులను ఏ నిబంధనలకు లోబడి నిర్ణయించవలె ? సేవార్థులు లేదా వివిధ తరగతుల ప్రజలనుబట్టి గాని ఈ వితరణ చేయవచ్చునని గోచరిస్తుంది. మొదటి పద్ధతినిబట్టి ప్రతి మంత్రి ప్రత్యేక తరగతికి చెందిన వ్యక్తుల వర్గీయ సంక్షేమాల విషయంలో మాత్రం పార్లమెంటుకు బాధ్యుడుగా ఉంటాడు. ఉదాహరణకు నిరుపేదలు విషయంచూసే (Paupers) మంత్రిత్వ శాఖా, పిల్లల విషయంచూసే మంత్రిత్వశాఖా, జీవితభీమా చేసుకొన్న వారికోసం మంత్రిత్వ శాఖా, నిరుద్యోగులకోసం మంత్రిత్వ శాఖా వంటివి ఏర్పడతాయి. ఈ శాఖీకరణ పర్యవసానాన్ని వామన పరిపాలన (Lillyputian Administration)గా చెప్పవచ్చు. శాఖ బాధ్యత కొంత మందికి మాత్రం పరిమితమై వారికి అన్ని సమపాయాలు ప్రత్యేక సేవలుగా చేయవలసినప్పుడు, అదే శాఖ ఏదో ఒక బాధ్యతను కొందరికేగాక మొత్తం సమాజానికి చేసేటప్పటికన్నా ఎక్కువ ప్రమాణీకరణతో ఉంటుందనుకోవడం అసంభవము.

"మేము అమలుకోసం సిఫారసుచేసే రెండవ పద్ధతి ప్రకారం ప్రతి శాఖ సమాజ మంతటికి చేయవలసిన కార్యకలాపాలను అది చేసే ఏదో ఒక ప్రత్యేక సేవపై ఆధారపడి నిర్ణయించడమనేది. ఈ పద్ధతి కచ్చితంగా అమలు జరపడం కష్టము. ఉదాహరణకు విద్యాశాఖ పాఠశాలల నిర్మాణము, వాటి భవనాల ఏర్పాటులోనూ, విద్యార్థుల ఆరోగ్య విషయంలోనూ కూడా ఎక్కువగా జోక్యం కలుగచేసుకోవచ్చు. ఈ విధమైన కాకతాళీయ (Incidental) అతి వ్యాప్తి తప్పనిసరి. దీనివల్ల వచ్చే ఇబ్బందులనూ, వాటికి సంబంధించిన శాఖల మధ్య అన్యోన్యం ద్వారా అధిగమించవలసి ఉంటుంది. ఈ విధాలైన తప్పనిసరి చిక్కులున్నప్పటికీ శాఖల విధులు ఏదో ఒక సిద్ధాంతానికి లోబడి వితరణ జరిపితే లాభదాయకంగా ఉంటుందని మేము భావిస్తున్నాము. ఈ విషయంలో 'సమాజము మొత్తానికి చేయవలసిన సేవ' అనే సిద్ధాంతాన్ని అనుసరిస్తే అతి వ్యాప్తి గాబరా (Confusion) వీలైనంత తగ్గించ వచ్చుననే నిర్ణయానికి మేము వచ్చినాము."[1]

'విధి' ఆధారంలోని లాభనష్టాలు

(The Advantages and the Drawbacks of the Functional Basis)

ప్రభుత్వ యంత్రాంగ కమిటీ నివేదికను బట్టి ఏదో ఒక సేవకు సంబంధించిన విషయపతనలో నిమగ్నమై ఉండడం వల్ల ప్రత్యేక పరిజ్ఞానము, ప్రత్యేక యోగ్యత ఉద్యోగులలో పెంపొందటానికి అవకాశం ఉంటుందనేది 'విధి' అనే ఆధారంలోని ప్రత్యేక లాభము. శాఖలకు విధులను కేటాయించడంలో వీలైనంత తక్కువ గాబరా, అతి వ్యాప్తి ఉండకమనేది మరొక లాభము.

వివిధ శాఖీకరణ ఆధారాలను గురించి అతి లోతుగానూ, వివరంగానూ పరిశోధన జరిపిన వేలెస్ (Wallace) 'విధి' సిద్ధాంతానికి అనుకూలంగా కింది అంశాలను పేర్కొన్నాడు.[3]

1. ఒక పనికి అవసరమయ్యే పాలన యూనిట్లన్నీ కూడా అదే శాఖలో ఒకే ఆదేశం కింద ఉండడంవల్ల అటువంటి యూనిట్లు వివిధ శాఖల మధ్య చెల్లా చెదరై ఉన్నప్పుడు వాటిమధ్య ఒప్పుదల సహకారం సాధించడంలో కాలము, శ్రమ వృధా అయ్యే ప్రమాదం తప్పి, ఏదైనా పనిని చేయడానికి గానీ, ఏదైనా సమస్య పరిష్కరించడానికి గానీ వీలు కలుగుతుంది. ఉదాహరణకు రక్షణ శాఖకు సొంతంగా ఇంజనీరింగ్ సరఫరా, వైద్య యూనిట్లు లేక పబ్లిక్ వర్క్సు సరఫరా, వైద్య శాఖలపై ఆయా సవల కోసం ఆధారపడటం సంభవిస్తే అత్యవసర పరిస్థితులలో త్వరత్వరగా పనిచేయలేదు.

2. ఇంతకు ముందు చెప్పినట్లు నివేదికను అనుసరించి ఈ పద్ధతి పనిలోని అతి వ్యాప్తినీ, ప్రతిరూపణనూ వీలైనంత తక్కువ చేస్తుంది.

3. సాధారణంగా ప్రభుత్వ లక్ష్యాల ననుసరించే 'విధి' శాఖీకరణ వల్ల ప్రభుత్వము తమ లక్ష్యాలను సాధించడంలో అనుసరించే ప్రక్రియలను కాకుండా అది ఏయే

1. Report of the Machinery of the Government Committee, 1919 Paras 18 and 19, PP 7-8.
2. Ibid., Para 20, P.8
3. Wallace, Federal Departmentalisation, PP. 98-104.

లక్ష్యాల సాధనకోసం కృషి చేస్తున్నదో సులభంగా తెలుసుకో గలుగుతాడు. ఈ పద్ధతి ప్రకారం అతడు శాఖల కృషి ఫలితాలను సులభంగా అంచనా వేసి, బాధ్యత ఎవరిదో, ప్రవృత్తి వంటి ఇతర ఆధారాలపై ఏర్పాటైన శాఖల విషయంలో కన్నా సులభంగా తెలుసుకో గలుగుతాడు. ఈ ఆధారం కింద పాలనతో తన సంబంధాల విషయంలో పౌరుని పని సులభతరమవుతుంది. తనకు అవసరమైన సేవల విషయంలో ఫిర్యాదులు చేయటానికి గానీ, కష్టసుఖాలు చెప్పుకోవడానికి గానీ ఏ శాఖను ఆశ్రయించవలెనో సులభంగా తెలుసుకో గలుగుతాము. అట్లాకాక ఆ సేవ కొన్ని శాఖల మధ్య విభజితమై ఉంటే అతడు ముందు వెనుకలకు పోతూ తత్తరపాటు చెందుతాడు. ఈ లాభాలతో బాటు 'విధి' ఆధారానికి కింద ఉదాహరించిన కొన్ని నష్టాలు కూడా ఉన్నట్లు వేలెన్ చెబుతాడు.[4]

1. 'విధి', విధ్యుక్త పద్ధతి (Functionalism) అనేవి వ్యాకుచిత (Elastic) పదాలు. వీటిని విశాల దృష్టితో కూడా అనుసరించవచ్చు. కాని ఈ రెండు అంతాల మధ్య తను ఏవిధంగా సరితూచవలెనన్నది క్లిష్టసమస్య. కొన్ని ఉదాహరణలు తలుచుకొంటే, రక్షణ అనే దానిని ఒక విధిగా నిర్ణయించి, దానికోసం విమాన, నౌకా, పదాతి దళాలు రక్షణలోని విడివిడి విధులుగా తలచి వాటికోసం వేరువేరు శాఖలను ఏర్పరచవలెనా ? ఎప్పటినుంచో ఉన్న విద్యా, ఆరోగ్య, ప్రజాసహాయక మరి ఇతర శాఖలన్ని కలిపి ప్రజా శ్రేయస్సు (Public welfare) అనే ఒక శాఖను నిర్మించవలెనా ? లేదా, ఇప్పుడున్నట్లు వాటిని వేరువేరు విధులుగా గుర్తించి, వేరువేరు శాఖలుగా ఉంచవలెనా? 'విధి' అనే పదాన్ని అతి విశాల దృష్టితో చూస్తే బహుశా ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలు యావత్తూ ఒకే విధిగా తలచి ఒకే శాఖకు అప్పగించవలె. లేదా ఆ పదాన్ని చాలా సంకుచితంగా అన్వయిస్తే ప్రతి బ్యూరో లేదా ఉపశాఖల స్థానే శాఖలను సృష్టించవలె

2. విశాలమైన విధుల ఆధారంగా శాఖలను నిర్మిస్తే ఆ విధులలోని కొన్ని అంశాలను లెక్కచేయక పోవడంగానీ, తిరస్కరించడంగానీ జరగవచ్చు. ఉదాహరణకు విద్యాశాఖ బడిపిల్లల ఆరోగ్య విషయంలో ఆరోగ్యశాఖ చూపినంత శ్రద్ధా ప్రాముఖ్యాన్ని చూపకపోవచ్చు. ఈ సంబంధి (Incidental) కార్యకలాపాలలో పని చేసే సేవక బృందానికి వారికి వేరే శాఖ ఉన్నప్పుడు ఉండేటంత వస్తుసామాగ్రి, అనుభవానికి, పదోన్నతికీ అవకాశాలూ ఉండవు. కాని శాఖల మధ్య సర్దుబాటులు, బదిలీలు ఏర్పరచడం వల్ల కొంతవరకు ఈ లొసుగును సరిదిద్దవచ్చు.

3. విధ్యుక్త శాఖీకరణ కింద ఆ విధులకు సంబంధించిన కొన్ని సర్వీసుల విషయంలో అతివ్యాప్తి, ప్రతిరూపణ ఉంటుంది. విద్యాశాఖలో విద్యార్థుల ఆరోగ్య సర్వీస్, వైద్య ఆరోగ్య శాఖలలోని సర్వీసుకు, నౌకా, విమానయాన, పదాతి దళాల యూనిట్లలో ఇంజనీరింగ్, కమ్యూనికేషన్‌ల సర్వీస్‌కు, మరి ఇతర శాఖలలో కూడా ఉండే అవే సర్వీస్‌లకూ అతి వ్యాప్తి తప్పక ఉంటుంది. అంటే సంబంధి విషయాలు లేదా గృహ కార్యకలాపాలకు (House Keeping Services) సంబంధించి ఈ శాఖీకరణ కింద అతి వ్యాప్తి ఉంటుంది. పైన చెప్పుకొన్నట్లు దీనివల్ల అటువంటి ఆనుషంగిక సర్వీస్‌లలో పనిచేసే ఉద్యోగుల విషయంలో కొన్ని ఇబ్బందులకు దారితీస్తుంది.

---

4. Ibid., PP 105-111

4. ఒక విధి నిర్వహణ అవసరమయ్యే అన్నిగానీ, లేదా చాలాగాని సర్వీస్‌లు 'విధి' పై నిర్వహించబడే శాఖలలోనే ఉంటాయి. కాబట్టి అవి స్వయంపోషకమై ఇతర శాఖలతో సహకరించడానికి ఇష్టపడక పోవచ్చు. తరచు తమ పనులకు అత్యంత ప్రాధాన్యం ఇస్తూ, తమ సామ్రాజ్య విస్తరణ ధోరణితో తమ విధి ఒక విస్తృత పథకంలోని భాగంగా గుర్తించక పోవచ్చు. ఈ అడ్డంకును తొలగించడానికే 'టెనస్సీవేలీ అథారిటీ' (Tennessee Valley Authority) వంటి బహుళార్థ సాధక యూనిట్ల అవసరాన్ని గుర్తించి నిర్మించడం జరిగింది.

శాఖీకరణ ఆధారంగా ప్రవృత్తి
(Process as the Basis of Departmentalization)

'ప్రవృత్తి' అంటే ఇంజనీరింగ్, అకౌంటింగ్, స్టెనోగ్రఫీ, వైద్య సహాయము, న్యాయ సలహా మొదలైన వాటివంటి ప్రత్యేక స్వభావంగల నైపుణ్యము లేదా సాంకేతిక పద్ధతి. ఇది వివిధ విధ్యుక్త శాఖలకు సరిసమానంగా అవసరమయ్యే కార్యము. అంటే అది శాఖలన్నిటికి తమ ముఖ్య విధుల నిర్వహణలో అత్యవసరమైన అనుషంగిక లేదా గృహ నిర్వహణ సర్వీస్‌లలోని అంతర్భాగము. టైపింగ్, ఇంజనీరింగ్, అకౌంటింగ్ మొదలైన ప్రవృత్తులు లేకుంటే ఏ శాఖా పని చేయలేదు.

ప్రవృత్తి ఆధార శాఖీకరణ ద్వారా ఇంజనీరింగ్, న్యాయ, అకౌంటింగ్, స్టెనో టైపింగ్ వంటి శాఖలు ఏర్పడతాయి. వాటి ఉద్యోగులు ఆయా వృత్తులకు సంబంధించిన వారై ఉంటారు. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లోని ఇంజనీర్లందరూ, ఇంజనీరింగ్ శాఖలోనే ఉంటారు. అంటే మిలిటరీ నౌకాయాన తదితర శాఖలలో ఇంజనీరింగ్ యూనిట్లు ఉండక వాటికి ఆ సర్వీస్ అవసరమైనప్పుడు కేంద్ర ఇంజనీరింగ్ శాఖనుంచి మాత్రమే పొందుతారు ప్రత్యేకమైన ప్రవృత్తి శాఖలతో కేంద్రీకృతమయ్యే అకౌంటింగ్, టైపింగ్, గణాంకంవంటి విషయాలకు కూడా ఇది వర్తిస్తుంది.

శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారంగా ప్రవృత్తి గుణాలు
(Merits of process as a Basis of Departmental Organization)

ప్రత్యేకీకరణకూ, సరికొత్త సాంకేతిక నైపుణ్యాలు ఉపయోగించడంలో పూర్తి అవకాశాన్ని దానికి ప్రవృత్తి శాఖీకరణ ఉపకరించడ మనేది దాని మొదటి గుణము. అందరు వైద్యులుగానీ, ఇంజనీర్లుగాని, విధ్యుక్త శాఖలలోని చిన్న చిన్న వైద్య, ఇంజనీరింగ్ యూనిట్‌లలో చెల్లాచెదురుగా ఉన్నదానికన్న ఒకే శాఖతో ఉంటే వారివారి వృత్తికి సంబంధించిన వారిలో సన్నిహిత సంబంధం ఏర్పడుతుంది. వారి ద్వారా ఉత్సాహం పొంది కొత్త విషయాలు నేర్చుకొంటారు. వివిధ విధ్యుక్తశాఖలలోని చిన్నచిన్న సాంకేతిక యూనిట్లలో తమ వృత్తి సహచరులకు వారు దూరంగా ఉంటే ఇది వీలుకాదు. ఇదేకాక ఈ పద్ధతిలో ప్రత్యేకీకరణకు అవకాశం ఎక్కువ ఉంది. కాగా విధ్యుక్త శాఖలలో చెదురుమదురుగా ఉంటే వైద్య, ఇంజనీరింగ్ యూనిట్‌లలోని కొద్ది మంది వైద్యులు ఇంజనీర్‌లు ఆయా యూనిట్లలో తమ వృత్తిలోని అన్ని అంశాలకు సంబంధించిన పనులు చేసుకోవలె.

రెండోది, తగినంత పని ఉన్నా లేకపోయినా విధ్యుక్తశాఖలు సాంకేతిక యూనిట్లను పోషించేటప్పుడు వస్తుసామగ్రి ఉద్యోగుల విషయంలో ఉండే అతి వ్యాప్తి ప్రవృత్తి ఆధార శాఖీకరణలో ఉండదు కాబట్టి, ఇది మిత వ్యయానికి దారి తీస్తుందని చెబుతారు. తగినంత పని ఉన్నపుడు శ్రమ తగ్గించే వస్తు సామగ్రి మొదలైన వాటిని పూర్తిగా ఉపయోగించడంవల్ల మితవ్యయం సాధ్యమవుతుంది. చెదురుమదురుగా ఉండే చిన్న సాంకేతిక యూనిట్లు ఇటువంటి విలువైన వస్తు సామగ్రిని భరించలేవు.

మూడోది, ఈ పద్ధతి ఏక రూపక సమన్వయాలకు దోహదం చేస్తుంది. ఉదాహరణకు 'లా' యూనిట్‌లు వివిధ శాఖల మధ్య పంపిణీ అయి విడివిడిగా పని చేస్తున్నప్పటి కన్నా న్యాయ ఉద్యోగులందరూ ఒకే శాఖలో కేంద్రీకృతమైనప్పుడు ఏ విషయంలోనైనా నియమాలు, ఆజ్ఞలు, బిల్‌లు, న్యాయ సలహాలు ఇచ్చేటప్పుడు ఏకరూపత, సమన్వయం ఎక్కువగా ఉండటానికి వీలవుతుంది.

నాలుగోది. ప్రవృత్తి వ్యవస్థీకరణవల్ల వ్యయ విశ్లేషణా యూనిట్‌ల వ్యయ అంచనాలు సులభతరమై, బడ్జెట్ తయారీ అకౌంటింగ్ మొదలయిన వాటికి అవసరమైన అమూల్య విషయాలను అందజేస్తుంది.

ఐదోది, సర్వీస్‌లలో ఉద్యోగ జీవన వికాసానికి ప్రవృత్తి శాఖా వ్యవస్థీకరణ చాలా దోహదం చేస్తుంది. ప్రతి ప్రవృత్తి శాఖలోనూ కొంత పెద్ద మొత్తంలో ఉండే ప్రత్యేకీకరణకు సంబంధించిన ఉద్యోగులలో కూడుకొన్న కొన్ని ఉప శాఖలు ఉండటంవల్ల, ప్రత్యేకీకరణకు తగినంత అవకాశం ఉండటమేకాక ప్రతి ఉద్యోగికి పదోన్నతి అవకాశాలు కూడా ఉంటాయి. విధ్యుక్త శాఖలలోని చిన్న చిన్న అనుషంగిక యూనిట్‌లతో పనిచేసే నిపుణులకు ఉన్నట్లుగా వారిలో ఎవరికి కూడా ముందుకు పోవడానికిగానీ, పైకి రావడానికి గానీ అవకాశాలు లేక అడ్డుగోడల వద్దకు చేరడమంటూ ఉండదు. ఈ సందర్భంలో విద్యా శాఖలోని బాలుర ఆరోగ్యాన్ని చూసే ఉపశాఖలో పనిచేసే వైద్యుని పరిస్థితిని ఉదాహరించవచ్చు. అతనికి తన శాఖలో పైకిపోయే అవకాశాలు చాలా తక్కువ. ఇతర శాఖలలోని పై ఉద్యోగాలకు బదిలీ చాలా కష్టము. ఒక్కొక్కసారి అసంభవం కూడా అవుతుంది.[5]

ప్రవృత్తి ఆధారపు దోషాలు (The Defects of the Process Basis)

వాలెస్ చెప్పేదానినిబట్టి ప్రవృత్తిశాఖా వ్యవస్థీకరణలో గుణాలకు మించిన దోషాలు కూడా ఉన్నాయి.

మొదట, శాఖలను ప్రవృత్తి ఆధారంగా వ్యవస్థీకరిస్తే సమన్వయ సాధన కష్టతరమవుతుంది. ఏదైనా ఒక విధి నిర్వహణకు అనేక ప్రవృత్తి శాఖల మధ్య సమన్వయం అవసరమవుతుంది. ఉదాహరణకు రక్షణ కార్యకలాపాలకు ఇంజనీరింగ్, వైద్య, సరఫ వంటి అనేక ప్రవృత్తిశాఖల సహకారం అవసరము. ఇన్ని శాఖల మధ్య కార్యకలాపాలను సమన్వయ పరచడంలో ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునిపైన వీలుకానంత భారం పడుతుంది ఇంజనీరింగ్ వంటి ఏ ఒక ప్రవృత్తి శాఖ జాప్యం చేసినా, భంగం జరిపినా దాని ప్రభావ

5. Wallace, Federal Departmentalization. PP. 11-115.

పాలన అంతటిపై పడుతుంది. విద్యుక్తశాఖల మధ్య కూడా సమన్వయం అవసరమైనా ఆ సందర్భంలోని భంగపాటు కానీ, అదక్షత కానీ ఆ శాఖకు అప్పగించిన సర్వీస్ లేదా విధిని మాత్రమే ప్రభావితం చేస్తుంది. గల్లిక్ చెప్పినట్లు ప్రవృత్తి శాఖ భంగపడితే కార్యరంగం యావత్తూ ప్రభావితమవుతుంది. ఏ ఒక్క ప్రవృత్తి విభాగాన్ని సమన్వయం చేయలేకపోయినా దాని ప్రభావం మొత్తం పనిమీద కనిపిస్తుంది.[6] అందువల్లనే ఆచరణలో ప్రవృత్తి శాఖల సంఖ్య చాలా తక్కువగా ఉంటుంది.

రెండోది, 'మంచి పాలన' అంటే కేవలం వివిధ సాంకేతిక ప్రవృత్తులలో గల నేర్పరితనము అని కాదు. ఒక న్యాయాధికారిగాని, స్టెనోగ్రాఫర్ గానీ తన ప్రత్యేకీకరణలలో నేర్పరితనంలో పాటు తన పద్ధతులను అనువర్తించవలసిన పనిని గురించి కూడా తెలుసుకోవలె. దేశాంగ, విదేశాంగ, ఆదాయపు పన్ను శాఖలలోని న్యాయ విధులు ఒకే విధంగా ఉండవు. అందువల్ల కేంద్ర న్యాయ శాఖలోని న్యాయ నిపుణులకు వివిధ విద్యుక్త శాఖలకు అవసరమయ్యే ప్రత్యేక న్యాయ సంబంధమైన పనులకు అవసరమయ్యే అనుభవము ఉండకపోవచ్చు.

మూడోది, ప్రవృత్తి ఆధారంగా జరిగే శాఖీకరణ చేయవలసిన పనికికాక చేసే విధానానికి ఎక్కువ ప్రాముఖ్యం ఇస్తుంది. పోలీస్, రక్షణ, ఆరోగ్యం, విద్యా, గృహ నిర్మాణము, రోడ్లు వంటి వివిధ సేవలను ప్రజలకు సమకూర్చడమే పాలన ధ్యేయము. ఆ ధ్యేయాలను సాధించడంలో నేర్పు, పరిశోధన, రోగ నివారణ, ఇంజనీరింగ్ వంటి ప్రవృత్తులు పరికరాల వంటివి మాత్రమే కాబట్టి ప్రవృత్తి ఆధారశాఖా వ్యవస్థీకరణ కేవలం పోలీస్ దక్షత, ప్రజారోగ్య నియమాలు చక్కటి పద్దుల తయారీ వంటి వాటిని పోషించడమే ప్రభుత్వ ధ్యేయం అనే అపోహలు సృష్టిస్తుంది. ప్రజాశ్రేయస్సు. సేవ అనే ముఖ్యపాలనా ధ్యేయాన్ని మరవడం జరగవచ్చు.

నాలుగోది, మిత వ్యయానికి బదులు ప్రవృత్తి శాఖీకరణ అతి వ్యయానికి దారి తీయవచ్చు. అటువంటి శాఖల అధిపతులు జాతీయ ప్రయోజనాలకు అవసరమున్నా. లేక పోయినా అప్రయోజనకరమైన లేదా తప్పుడు కార్యక్రమాలూ, ప్రాజెక్టులూ చేపట్టడం ద్వారా సిబ్బందికి పని కల్పించడం తమ నైతిక బాధ్యతగా భావిస్తారు. అదీకాక వస్తుసామగ్రి, యంత్రాలనూ అంతశ్శాఖా ప్రాతిపదికపై ఉపయోగించడం ద్వారా చేసిన పొదుపు ప్రయోజనాన్ని, వాటిని ఒక చోటునుంచి వేరొక చోటికి కదిలించడానికి అయ్యే ఖర్చు ద్వారా కోల్పోవడం జరుగుతుంది.

ఐదోది, ప్రవృత్తి ఆధారశాఖా వ్యవస్థను సృష్టించడంవల్ల వాటి అధిపతులకు వృత్తికి సంబంధించిన తలబిరుసుతనం ఏర్పడి ప్రజా ప్రతినిధులు నియంత్రణను నిరసించే అవకాశము ఉండదు.

ఆరోది, న్యాయరీత్యా ప్రవృత్తిశాఖా వ్యవస్థల అధిపతుల స్థానాలకు సాంకేతిక నిపుణులనే నియమించవలె. శాఖలో పదోన్నతి కూడా సాంకేతిక సామర్థ్యము నైపుణ్యాల పైన ఆధారపడి ఉంటుంది. శాఖాధిపత్యం వంటి ఉన్నత పదవులకు అవసరమయ్యే విశాల దృక్పథం నాయకత్వపు సత్తువా, సంకుచిత తత్వము కలిగిన నిపుణులకు ఉండదు.

6. Luther Gullick, Papers on the Scince of Administration, P. 25.

సీనియర్ పాలకులను వివిధ శాఖల మధ్య బదిలీ చేయడం కష్టమేకాక ఒక్కొక్కసారి అసంభవం కూడా అవుతుంది. అటువంటప్పుడు అంతశ్శాఖీయ సమస్యలు శాఖాతీత దృక్పథం పెంపొందించడానికి అవరోధం ఏర్పడుతుంది. ప్రవృత్తి శాఖాధిపతుల సంకుచితత్వము మంత్రిమండలిపై కూడా ప్రతిబింబించి దానిని కూడా విచ్ఛిన్నం చేసే ప్రభావాన్ని చూపవచ్చు. పై అంతస్తు పాలకులలో విశాల దృక్పథం సామాన్యీకరణ అత్యవసరము.

ఆశ్రితులు లేదా వ్యక్తుల ప్రాతిపదికపై శాఖావ్యవస్థీకరణ
(Departmental Organization by Persons or Clintele)

వ్యక్తులు లేదా ఆశ్రితుల ఆధారంపై వ్యవస్థీకరణ జరిపితే శిశువులు, వృద్ధులు, వ్యవసాయదారులు, నిరుద్యోగులవంటి వారి శాఖలు ఏర్పడతాయి. ఇది ప్రతి ఒక్కటీ బహువిధుల (Multifunctional) శాఖగా ఉంటుంది. అంటే దానికి సంబంధించిన తరగతి వ్యక్తులకు అవసరమయ్యే సేవలన్నీ అదే సమకూరుస్తుందన్నమాట. ఈ విధంగా శిశుశాఖ పిల్లల క్షేమానికి అవసరమైన ఆరోగ్య, విద్య, వృత్తి, శిక్షణ, మార్గదర్శకత్వము మొదలయినవాటి నన్నింటినీ నిర్వహిస్తుంది. అమెరికాలో ఆశ్రిత శాఖలకు వెటరాన్‌ల పాలన (Veteran's Administration) ఇండియన్ వ్యవహారాల కార్యాలయము శిశువుల శాఖ (Children's Bureau) మూడు చక్కటి ఉదాహరణలు. భారత దేశంలో కేంద్రంలో కాందిశీకుల విషయాలు చూసే పునరావాస శాఖ, రాష్ట్రాలలోని గిరిజన సంక్షేమ శాఖలు దీనికి చక్కని ఉదాహరణలు.

వ్యక్తుల సముదాయాలు, వారికి సంబంధించిన పాలనకూ మధ్య సంబంధాలూ సులభతరం కావడం ఆశ్రిత శాఖ మొదటి లాభము. ఉదాహరణకు వ్యవసాయదారులకు ఒక ప్రత్యేక శాఖ ఉంటే వారికి కావలసిన సలహా సహాయాలకు, అనేక విధ్యుక్త ప్రవృత్తి శాఖలలో ఏది తన పనిని చూస్తుందో తెల్చుకోవడంలో కాలయాపన చేసే బదులు అతడు ఒకే శాఖకు సరాసరి పోతాడు.

రెండు, సేవలందే సముదాయాలకు సంబంధించిన సర్వీస్‌లన్నీ ఒకే శాఖ కింద ఉండటంతో ఆ వివిధ సర్వీస్‌ల ఉపకారానికి ఆశ్రిత పద్ధతి ఎంతో దోహదం చేస్తుంది.

మూడు, ఆశ్రిత శాఖలు తప్పనిసరిగా బహువిధాలైన విధులను నిర్వహిస్తాయి. దానిలోని సిబ్బంది సమస్యల వివిధ అంశాలను వేరువేరుగాకాక ఆశ్రితులకు సంబంధించిన సమస్యలన్నిటినీ అవగాహన చేసుకొనే స్తోమత ఏర్పడుతుంది. ఈ సువిశాల దృష్టి పాలనకు ఒక వరం వంటిది.

నాలుగు, ఆశ్రిత శాఖల వెనక ఆ శాఖల సేవలనుంచి లాభంపొందే వారందరితో కూడుకొని శాఖలను గట్టిగా బలపరిచే వారి సముదాయాలు ఏర్పడతాయి. వీటినే అమెరికన్ నిర్బంధ సముదాయాలని చెబుతారు. ఉదాహరణకు అమెరికాలో వ్యవసాయదారులందరూ వ్యవసాయశాఖను గట్టిగా బలపరుస్తారు. అదేవిధంగా స్త్రీల సంఘాలు శిశువుల బ్యూరోని బలపరుస్తారు. ఈ విధమైన భరోసా, శాఖలు తమ కార్యక్రమాలను పెంపొందించుకోవ దానికి, విరోధుల విమర్శలకు ఎదుర్కోవడానికి సహాయపడుతుంది.

ఇది ఇట్లా ఉంటే ఆశ్రితవ్యవస్థ సూత్రంవల్ల కొన్నినష్టాలు కూడా ఉన్నాయి.

ఈ నియమం అన్ని సందర్భాలలోనూ సాధారణ ఆచరణకు యోగ్యంకాక పోవడమనేది దాని మొదటి దోషము. సమాజంలో సేవలందవలసిన వివిధ సముదాయాల సంఖ్య అతి ఎక్కువగా ఉండవచ్చు. వాటి ఆధారంగా వ్యవస్థీకరణ జరిగితే అంతులేని వివిధ రకాలైన చిన్నచిన్న శాఖ లేర్పడతాయి. వీటినే ప్రభుత్వ యంత్రాంగ కమిటీ నివేదిక 'మరుగుజ్జుపాలన' (Lilliputian Administration) గా వర్ణించింది.

రెండు, ఈ శాఖలకు సరిఅయిన అధికార పరిధిని నిర్ణయించడం సులభం కాదు. ఉదాహరణకు నిరుద్యోగ శాఖకు నిరుద్యోగులకు సంబంధించిన ఏయే సేవల నప్పగించవలె? ఆ శాఖ నిరుద్యోగులకు సంబంధించి నిరుద్యోగ భృతిని పంచడం, ఉద్యోగావకాశాలను కల్పించడం, శిక్షణ ఇవ్వడంవంటి ప్రత్యేకావసరాలను మాత్రమే అందించవలె. లేదా వారికి విడిగా నీటి సదుపాయాలు, పోలీస్ రక్షణ కూడా కల్పించవలెనా ? రెండవ పద్ధతిలో చూస్తే సాధారణ సేవలలో విపరీతమైన ప్రతిరూపణ ఉంటుంది. అట్లాకాక ఈ సేవలను విద్యుక్తశాఖల ద్వారా అందజేస్తే ఆశ్రితనియమానికి తిలోదకాలర్పించినట్లవుతుంది.

మూడు, ప్రభుత్వ యంత్రాంగపు కమిటీ సూచించినట్లు ఆశ్రితఆధారం సిబ్బంది ప్రత్యేకీకరణకు అవకాశం ఇవ్వదు. బహువిధులను నిర్వహించే ఆశ్రిత శాఖల సిబ్బంది చిన్నచిన్న ఆశ్రిత సముదాయాలకు సంబంధించిన రకరకాల సమస్యలను ఎదుర్కొంటుంది. ఈ విధంగా అది అన్నిట్లోనూ తలదూర్చి దేనిలోనూ సంపూర్ణత పొందలేనిదిగా తయారవుతుంది.

నాలుగు, ఆశ్రిత శాఖలచుట్టూ చేరే నిర్బంధ సముదాయాలు న్యాయాన్యాయ విచక్షణ లేకుండా తమ సొంత కోర్కెలను తీర్చుకోవడంకోసం ఆయా శాఖలను లొంగదీసుకొంటాయి. వారికి సేవలందించే శాఖల విధులుగాని, స్వయంప్రతిపత్తిగాని తగ్గే అవకాశాలుంటే ఆ సముదాయాలు పాలనాపద్ధతి పునర్వ్యవస్థీకరణకుగాని, సంస్కరణకుగాని అడ్డు తగిలి ఇబ్బంది కలుగజేస్తాయి.

శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారంగా ప్రదేశము లేదా ప్రాంతము
(Area oi Territory as the Basis of organization)

ప్రతి దేశంలోనూ కనీసం కొన్ని శాఖల వ్యవస్థీకరణకు ప్రదేశం లేదా ప్రాంతము ఆధారంగా ఉంటుంది. ఇవిగాక తరచూ విద్యుక్త శాఖలోని కింది అంతస్తుల పని విభజనకూ విభాగాల సమ్మేళనకూ (Groupings) ఇది ఆధారంగా ఉంటుంది. ఇవిగాక దాని కార్యకలాపాలను దేశపు సరిహద్దుల బయట నిర్వహించడం జరుగుతుంది. కాబట్టి ప్రతి దేశపు విదేశాంగశాఖ ఈ భౌగోళిక ఆధారం పై నిర్మితమైనట్లు చెప్పుకోవలె. ఈ విధంగా ప్రతి దేశపు విదేశాంగశాఖలో ప్రాంతీయ విభాగాలుంటాయి. ఉదాహరణకు బ్రిటిష్ విదేశాంగ శాఖలో పశ్చిమ విభాగం, ఉత్తర విభాగం, మధ్య విభాగం, తూర్పువి భాగం మొదలైనవి. అమెరికాలోని స్టేట్‌శాఖలో (State Department) పశ్చిమ యూరప్ వ్యవహారాలూ, తూర్పు యూరప్ వ్యవహారాలూ, "నియర్ ఈస్ట్" (Near East) వ్యవహారాలూ, "ఫార్ ఈస్ట్" (Far East) వ్యవహారాలూ వంటి విభాగాలుంటాయి. బ్రిటన్‌లో ప్రదేశము

ఆధారంగా నిర్మితమైన ఇతర శాఖలు కూడా చాలా ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు 1947 కు ముందు ఇండియా కార్యాలయము, కామన్‌వెల్త్ సంబంధాల మంత్రిత్వశాఖ, వలసరాజ్య కార్యాలయము (Colonial Office) వంటివి ఈ తరగతికి చెందినవే. ఇండియాలో విదేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వశాఖలో మూడవ వంతు సెక్షను భౌగోళిక ఆధారాలకు సంబంధించినవే. దామోదరవాలీ కార్పొరేషన్, హిరాకుడ్, భాక్రానంగల్ తదితర నదీ ప్రాజెక్టుల కంట్రోల్ బోర్డులూ ప్రాంతీయ ఆధారంగా నిర్మించబడినవే.

పెద్ద పెద్ద దేశాలలో ప్రభుత్వ వ్యవస్థ (పాలనా వ్యవస్థకు సంబంధించి కాక) లో కూడా భౌగోళిక ఆధారం ఉంటుంది. ఇండియా, అమెరికా, ఆస్ట్రేలియా, కెనడాలలోని రాష్ట్రాలూ, స్విట్జర్‌లాండ్‌లోని "కాంటన్"లూ ఆయాదేశాల భౌగోళిక విభాగాలే. కానీ పాలనా యూనిట్‌లవలెకాక ప్రభుత్వ యూనిట్‌లకు శాసన నిర్మాణ ఆర్థిక అధికారాల స్తోమత కూడా ఉంటుంది.

ప్రదేశ నియమం గుణాలు (Merits of Territorial Principle)

సుదీర్ఘ దూరాలూ, వాటినుంచి రాకపోకల సౌకర్యాల ఇబ్బంది ఉన్నప్పుడు ప్రాంతీయ ఆధారం చాలా యోగ్యమయినదిగా భావించబడుతుంది. ఈ సందర్భంలో ఇంపీరియల్ రాజ్యాలకు సముద్రాల అవలఉన్న ప్రాంతాల పాలనను ఉదాహరించవచ్చు. అందువల్లనే ఇండియా పాలనా సమస్యలకు సంబంధించిన నియంత్రణా, పర్యవేక్షణా, వివిధశాఖల మధ్య విభజించేబదులు బ్రిటన్ ఒక ప్రత్యేక శాఖను నిర్మించింది. ఈ విధంగా చేయకపోతే ఇండియాకు సంబంధించిన ఆర్థిక వ్యవహారాలను "బ్రిటిష్ ట్రెజరీ" విద్యను విద్యాశాఖా, ఆరోగ్యవ్యవహారాలను ఆరోగ్యశాఖా పర్యవేక్షణ చేయవలసి వచ్చేది. దీనివల్ల సమన్వయం లేకపోవడం, జాప్యమేకాకుండా తాము ప్రత్యేకంగా చేయలేని, తమకు నేరుగా ఆసక్తిలేని సమస్యలకు సంబంధించి అనేక బ్రిటిష్ శాఖలు అత్యంత భారాన్ని వహించవలసి వచ్చేది. అటువంటప్పుడు ఇండియాలో పరిస్థితి నంతటిని గురించిన పూర్తి సమాచారం ఏ ఒక్క శాఖ యందూ ఉండదు. ఇండియా సమస్యలన్నీ దానికొసం ప్రత్యేకంగా నిర్మితమైన ఒక శాఖలో కేంద్రీకరించడంవల్ల బ్రిటిష్ ప్రభుత్వ విధ్యుక్తశాఖలు తమకు సంబంధించిన అత్యంత ఆసక్తిగల వ్యవహారాలను మాత్రమే చూస్తూ మిగిలిన సమస్యలను అంతగా అవసరం లేనివిగా నెట్టివేయడం గానీ, విస్మరించడంగానీ జరగదు

పెద్ద పెద్ద ప్రాంతాలు ఉండి రాకపోకల సౌకర్యాలు కష్టతరమైన పెద్ద దేశాలలో ఈ ప్రాంతీయ నియమం దేశీయ (Domestic) పాలనా వ్యవస్థీకరణకు కూడా అనువర్తిత మవుతుంది. ఒక ప్రాంతంలో అందించే సేవలకు సంబంధించి చక్కటి సమన్వయం, నియంత్రణ వీలుగా ఉండటం దీని ముఖ్యలాభాలలో, చెప్పదగినవాటిలో మొదటిది. అమెరికా లోని "టెన్నిస్సీ వాలీ అథారిటీ" (T.V.A), ఇండియాలోని దామోదర్ వాలీ కార్పొరేషన్ వంటి బహువిధ్యుక్త ప్రాంతీయ వ్యవస్థలు ఈ యోగ్యత గుర్తింపుపైననే ఆధారపడి ఉన్నవి. అవి వాటికి అప్పగించిన ప్రదేశము లేదా ప్రాంతం బహుముఖ ప్రగతిని విధిగా కలిగిఉంటాయి.

రెండు, విధానాలను వాటికి సంబంధించిన ప్రాంతాల అవసరాలకు అన్వయించ టానికి ఈ పద్ధతి దోహదం చేస్తుంది. ప్రత్యేక ఆర్థిక వనరులూ వివిధ ప్రాంతాల ప్రజల వికాసదశనుబట్టి అవసరమయ్యే వివిధ రకాల సదుపాయాలను చేకూర్చవచ్చు.

మూడు, వివిధ ప్రాంతాల ప్రజల అవసరాలనూ కోర్కెలనూ వెలిబుచ్చడానికి మిగిలిన నియమాలకన్నా ఇది ఎక్కువగా ఉపయోగపడుతుంది. ఆయా ప్రాంతాల వారినే ప్రాంతీయ శాఖాధిపతులుగా నియమించినప్పుడు ఈ యోగ్యత ఇంకా ఇనుమడిస్తుంది. అందువల్లనే బ్రిటన్‌లో స్కాట్లండ్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్‌గా 'స్కాచి' వారినే నియమిస్తారు. అమెరికాలో టి. వి. ఎ. (T.V.A.) లోని ముగ్గురు డైరెక్టర్‌లలో ఒకడు ఆ ప్రాంతానికి చెందినవాడై ఉంటాడు.

నాలుగు, ప్రాంతీయ వ్యవస్థీకరణలో రాకపోకల ఖర్చూ, పర్యవేక్షణా, ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలకు సంబంధించిన ఖర్చు తక్కువగా ఉండటంవల్ల ఈ పద్ధతి మిత వ్యయానికి దోహదమిస్తుందని చెబుతారు.

ప్రదేశ నియమంలోని ఇబ్బందులు
(Difficulties of the Territorial Principle)

పైన చెప్పిన లాభాలతోపాటు ఈ పద్ధతిలో చాలా ఇబ్బందులూ, నష్టాలూ కూడా ఉన్నాయి. కనుకనే ఆచరణలో పాలనా వ్యవస్థీకరణకు భౌగోళిక సూత్రాన్ని చాలా అరుదుగా వాడతారు.

మొదట, జాతీయ విధానాల అమలులో ఏకరూపత సాధించడంలో ఒక అడ్డంకు. కేంద్ర విద్యాశాఖకు అప్పగించే బదులు విద్యను దేశంలోని పదిగానీ, ఇరవయి గానీ ప్రాంతాలకు విడివిడిగా నిర్మితమైన విద్యాశాఖలకు అప్పగిస్తే, విద్యావిధానం, బోధన, పాలనాపద్ధతి ఒక ప్రాంతానికి మరొక ప్రాంతానికీ వేరువేరుగా ఉంటాయి. ఇది ఇతర సేవల విషయంలో కూడా వర్తిస్తుంది. కొన్ని సేవల విషయంలో ప్రాతీయవైవిధ్యం అవసరమై, వాటి నిర్వహణకు భౌగోళిక నియమం సరి అయిందిగా ఉండవచ్చు. కానీ ఏక రూపత అవసరమైనప్పుడు (ఈ రోజులలో ఇది అన్ని సేవలకూ సంబంధించిన ముఖ్యావసరము) ఇది అప్రస్తుతం కాబట్టి ఇది అన్ని సందర్భాలకూ, సాధారణ ఆచరణకుగానీ యోగ్యమైనది కాదు.

రెండు జాతీయ దృక్పథం, ఐక్యతలస్థానే విచ్ఛిన్న శక్తులకూ, స్థానిక తత్వానికీ ఈ ప్రాంతీయ వ్యవస్థీకరణ ప్రోత్సాహమిస్తుంది. స్థానిక దృక్పథం సాధారణంగా సంకుచితం గానూ పక్షపాతవైఖరి (Parochial) తో కూడుకొన్నదిగానూ ఉంటుంది.

మూడు, ఆశ్రిత ఆధార శాఖలవలెనే భౌగోళిక వ్యవస్థీకరణ శాఖలు కూడా బహు విధులతో ఉండి, శ్రమ విభజనకుగానీ ప్రత్యేకీకరణకుగానీ అవకాశము ఇవ్వవు.

నాలుగు, వివిధ సేవలకు వివిధ ప్రాంతాలు అనుగుణంగా ఉంటాయి. ఉదాహ రణకు ఇండియాలో సైనికపాలనా సౌలభ్యానికి దేశాన్ని నాలుగు ప్రాంతాలుగా విభజించగా, రైల్వేపాలనకోసం ఎనిమిది భాగాలుగా విభజించడం జరిగింది. ఈ పాలనా ప్రాంతాలూ, వాటి కేంద్ర స్థానాలూ కూడా వేరువేరుగా ఉంటాయి. కానీ అనుగుణంగా ఉన్నా లేకపోయినా

భౌగోళిక నియమంపై నిర్మించిన శాఖ విషయంలో అన్ని సేవలకూ ఒకే ప్రదేశాన్నిగానీ, ప్రాంతాన్నిగానీ వర్తింప జేసుకోవలె. ఇది చాలా అదక్షతకు దారితీస్తుంది.

ఐదు, జాతీయ ప్రయోజనాలకు భిన్నంగా ప్రాంతీయ ఆధార శాఖలపై ప్రాంతీయ ప్రయోజనాలూ, నిర్బంధ సముదాయాలూ ఒత్తిడిని కలుగజేస్తాయి.

శాఖావ్యవస్థీకరణకు సర్వత్రా ఆచరణయోగ్యమైన ఆధారం లేదు
(No Universally Applicable Basis of Departmental Organization)

పైన ఉదాహరించిన వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన వివిధ ఆధారాల విశ్లేషణవల్ల వాటిలో ఏ ఒక్కటీ ఉత్తమమైనది కాదని తేలింది. ప్రతిదానికీ లాభాలతోపాటు వాటికి తగ్గ నష్టాలుకూడా ఉన్నాయి. ఏ లక్ష్యసాధనకు ఏయే పరిస్థితులను ఎదుర్కోడానికి వ్యవస్థీకరణ చేయవలెనో దానినిబట్టి సందర్భానుసారంగా ఒక ఆధారాన్ని ఎన్నుకోవలె. ముఖ్యంగా ప్రజలకు ఏదయినా ఒక సేవను అందజెయ్యడానికి ఒక శాఖను నిర్మించవలసి వస్తే విధ్యుక్త ఆధారమే శరణ్యము. ఇదే సామాన్యంగా జరిగే విషయము, లేదా ఇంజనీరింగ్ గణాంక సేకరణవంటి విషయాలలో సాంకేతిక సిబ్బందినీ, ఖరీదైన మిషన్లనూ, వస్తుసామగ్రినీ మితంగా వాడటం ముఖ్యోద్దేశమయితే ప్రవృత్తి ఆధారంగా శాఖావ్యవస్థీకరణచేయటం ఉత్తమము. ఏ సందర్భంలోనయినా ఆదిమవాసులూ, వెనుకబడిన తరగతులవారూ, మాజీసైనికులవంటి ప్రజలలోని ఒక వర్గంవారు ప్రత్యేకశ్రద్ధ చూపించదగ్గ సమస్యలు కలిగి, ప్రత్యేక పరిస్థితులలో ఉండి ఒకేవిధమైన సమస్యలను ఎదుర్కొంటు న్నప్పుడు వారికోసం ఆశ్రిత ఆధార శాఖను నిర్మించడం మంచిది. అట్లాకాక ఏదయినా ఒక ప్రాంతానికి ప్రత్యేకమైన లేదా విశిష్టమైన సమస్యలు ఉండి, సుదీర్ఘ దూరాలవల్ల రాకపోకలు కష్టతరమై వికేంద్రీకరణ అవసరమయినప్పుడు ప్రదేశ ప్రాతిపదికపై శాఖీకరణ కోరదగినదై ఉంటుంది. అంతిమ విశ్లేషణలో పాలన ముఖ్యలక్ష్యం ప్రజలందరికీ సేవలం దించడం కాబట్టి మితవ్యయం, రక్షణ, కొన్ని గణాలకు, కొన్ని ప్రాంతాలకు ఆదరణావంటి వాటిని ముఖ్య ప్రయోజనానికి అధీనంచేసి పాలనాశాఖలను ఎక్కువగా 'విధి' ని ఆధారంగా నిర్మించవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా శాఖలస్థాయిలో విధ్యుక్త ఆధారం నియమంగా ఉండి, ప్రత్యేక కారణాలవల్ల మాత్రమే పరిస్థితులు సమర్థించినప్పుడు మిగిలిన ఆధారాలు అనుసరించ బడుతుంటాయి.

'విధి', 'ప్రవృత్తి', 'ఆశ్రితులు', 'ప్రాంతాలూ' అనే నాలుగు శాఖా వ్యవస్థీకరణ ఆధారాలు ఒక్కొక్కసారి ఒకదానిలో ఒకటి ఇమిడి, వాటిమధ్య అతివ్యాప్తి ఉంటుందనే విషయం మనం గుర్తుంచుకోదగిన రెండవ అంశము. ఒక విధంగా చూస్తే విధ్యుక్త ఆధారంగా అనిపించేది మరొక దృష్టితోచూస్తే 'ప్రవృత్తి', 'ఆశ్రితులు' లేదా 'ప్రాంతీయ' ఆధారంగా కనిపించవచ్చు.ఎందువల్లనంటే, ప్రతి విధినిర్వహణకూ ఒక ప్రవృత్తి ఉంటుంది. ఒక ప్రదేశంలోగానీ, ఒక ప్రాంతంలోగానీ నివసించే కొందరు వ్యక్తుల సముదాయాలకు అది నిర్వహించబడుతుంది. ఉదాహరణకు వ్యవసాయ శాఖకు నిజమైన ఆధారం ఏది? దేశంలోని వ్యవసాయక సమస్యలను పరిష్కరించటం దాని విధి కాబట్టి అది 'విధి' ఆధారమైన శాఖగా చెప్పవచ్చు. కానీ ఈ విధి నిర్వహణవల్ల ముఖ్యంగా, నేరుగా లాభం పొందే వ్యవసాయదారుల సమస్యలను ఈ శాఖ పరిష్కరిస్తుంది కాబట్టి ఆశ్రిత ఆధార

ాలిగా గుర్తింపు పొందవచ్చు. అదేవిధంగా ఒక దేశపు విదేశవ్యవహారాలను చూడడమనే విధి ిర్వహణకు విదేశాంగశాఖ నిర్మితమయినట్లు చెప్పవచ్చు. కాని ఇది దేశానికి బయట ుండే ప్రాంతాలకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలను నిర్వహిస్తుంది కనక అది 'భౌగోళిక ఆధారశాఖ' గా కనబడుతుంది. యుద్ధశాఖలే నౌకాశాఖ రక్షణ అనే విధిపై ఆధారపడినట్లు చెప్పవచ్చు. ఒకే వృత్తిశిక్షణ ఒకే వస్తుసామగ్రి ఉపయోగించే సైనికులూ, నావికులలోనూ ఉన్న శాఖలను 'ప్రవృత్తి' శాఖలుగా కూడా అభివర్ణించవచ్చు. ఇటువంటి సందర్భాలలో అనుమానాలను తొలగించడానికి శాఖాస్పష్టీకరణ ముఖ్యోద్దేశమేమిటి? అనే ప్రశ్న అడగవచ్చు. వ్యవసాయము, యుద్ధము, నౌకాబలము లేదా విదేశాంగశాఖలవంటి వాటిని ఒక ప్రత్యేక 'విధి' నిర్వహణకు సృష్టించినట్లు అనుమానరహితంగా చెప్పవచ్చు. ఆ ముఖ్య లక్ష్యాన్ని సాధించడంలో అవి ఒక తరహా వ్యక్తులద్వారాగానీ (వ్యవసాయ శాఖ వ్యవసాయ వారులద్వారా) లేదా ఒక సాధారణ ప్రవృత్తి, వృత్తిపద్ధతిద్వారాగానీ (యుద్ధశాఖా లేదా నౌకాశాఖలలోవలె) లేదా ఒక భౌగోళిక ప్రాంతంద్వారాగానీ జరపడమనేది. ప్రాముఖ్యంలేని లేదా వివరాలకు సంబంధించిన విషయము. కానీ ఒక్కొక్కసారి మన రాష్ట్రాలలోని పబ్లిక్ వర్క్స్ (Public Works) లేదా స్థానిక సంస్థలువంటి శాఖలవిషయంలోవలె అది విధ్యుక్తశాఖో లేదా ప్రవృత్తిశాఖో తేల్చడం కష్టతరము. వాటిని రెండు విధాలుగా వర్ణించడానికికూడా చక్కని కారణాలున్నాయి. ప్రభుత్వనిర్మాణాలనన్నిటినీ నిర్వహించే పబ్లిక్‌వర్క్సుశాఖ విధ్యుక్తశాఖగా గుర్తించవచ్చు. కాని దానిలో ఒకే వృత్తిశిక్షణ, శిల్ప పద్ధతులు అనుసరించే ఇంజనీర్‌లు ఉంటారు కనక దానిని ప్రవృత్తిశాఖగా కూడా చెప్పవచ్చు.

ఏ శాఖాకూడా పైనుంచి కిందవరకూ ఒకే నియమం ఆధారంగా నిర్మించబడదని గుర్తుంచుకోవలె. ఏ పాలనా నిపుణుడుకూడా ఆ విధానాన్ని ఇంతవరకూ సమర్థించలేదు. శాఖా స్థాయితో 'విధి' వంటి ఒక ఆధారంతో మొదలుపెట్టి విభాగాలూ, సెక్షన్‌లు వంటి కిందిస్థాయులకు వచ్చినకొద్దీ విధినిర్వహణ సమర్థంగా జరిపేటందుకూ, సదుపాయంకోసం ఆశ్రిత, ప్రదేశ, సాంకేతిక, ప్రవృత్తివంటి ఆధారాలు కూడా వినియోగించవలసివస్తుంది. కాబట్టి నిజానికి ఆచరణలో వివిధ వ్యవస్థీకరణ విధానాలు ఒకదానికొకటి తోడ్పడతాయి. శిశుశాఖా నిర్మాణానికి మనము ఆశ్రితుల ఆధారాన్ని అనుసరిస్తాము. కాని ఆ శాఖలోని విభాగాలనూ, సెక్షన్‌లనూ అదే ఆధారంకింద నిర్మించవలెనంటే, ఉదాహరణకు 5 నుంచి 10-12 సంవత్సరాల పిల్లలకొక విభాగమూ, లేదా లావుపాటి పిల్లలకూ, సన్నంగా ఉండే వారికీ విడివిడి విభాగాలూ తయారుచేస్తే అది కార్యసాధకమైన విధంగా ఆశ్రితులను జత పరిచేదిగా ఉండదు. కాబట్టి బ్యూరో లేదా విభాగస్థాయిలో విధ్యుక్త ఆధారాన్ని అనువర్తించి ఆహార (Nutrition), ఆరోగ్య, విద్యవంటి బ్యూరోలూ లేదా విభాగాలను నిర్మించవలె.

వివిధ దేశాలలో విదేశవ్యవహారాలశాఖ నిర్మాణం విధ్యుక్త ఆధారంతో మొదలైనా పపంచంలోని వివిధ భౌగోళిక ప్రాంతాలకు సంబంధించిన విభాగాల నిర్మాణంతో కేబిల్స్ Cables) టెలిగ్రాములను విడమర్చడమూ (Decoding), సంధులు చేసుకోవడం, న్యాయసలహాలూ, పరిశోధనలవంటి సాంకేతిక లేదా ప్రవృత్తి విభాగాలలో అంతమవుతుంది. క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే వాలేస్ (Wallace) చెప్పినట్లు శాఖానిర్మాణానికి నాలుగు వ్యవస్థీ

కరణ ఆధారాలలో ప్రతిదాని లాభనష్టాలు శాఖా నిర్మాణంలో ప్రతిచేర్పు విషయంలోనూ తూచినప్పుడు పూర్వానుభవమూ ప్రస్తుత ఆచరణ స్పష్టంగా సూచించే పర్యవసానమేమంటే, ఒకటి మహాఅయితే రెండు శాఖీకరణ భావనలు ప్రబలమైనవిగా ఉండి, నాలుగు సమైక్య సాధనలూ గణనీయమైన పాత్ర వహిస్తాయి.[7]

శాఖాధిపతి

(Head of the Department)

ఏకాధిపతి - అనేకాధిపతులు (Single Vs. Plural Head)

శాఖావ్యవస్థలలో దర్శకత్వమొసగి నియంత్రణచేసే పై అంతస్తు అధికారి లేదా అధిపతి అతికీలక స్థానాన్ని ఆక్రమిస్తాడు. అందువల్ల శాఖాధిపత్యమనేది వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన ఒక ముఖ్య సమస్యలో రెండు అంశాలున్నాయి. ఒకటి, ఆధిపత్యం ఒకే వ్యక్తికి కావలెనా? లేదా బోర్డ్, కమీషన్‌వంటి కొంతమంది వ్యక్తుల సముదాయానికి కావలెనా? రెండు, ఆధిపత్యానికి కార్యనిర్వాహక స్తోమతవంటి పాలనాయోగ్యత కావలెనా? లేదా శాఖ కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన విషయాలపై సాంకేతిక పరిజ్ఞానం కావలెనా?

మొదటి అంశానికి సంబంధించి రెండు విధానాలూ ఆచరణలో ఉన్నవి. భారత దేశంలో ప్రతిశాఖకూ ఒక వ్యక్తిమాత్రం అధిపతిగా ఉంచడం సామాన్యపద్ధతి. శాఖాధిపత్యం రాజకీయంగా మంత్రికింద అంటే అధికారపరిధిలో కార్యదర్శికింద ఉంటుంది. కానీ కొన్నికొన్ని శాఖలు బోర్డ్‌లు లేదా కమీషన్‌ల అధీనంలోకూడా ఉన్నవి. ఉదాహరణకు 'కస్టమ్స్', కేంద్ర ఎక్సైజ్ రాబడిపన్నూ శాఖలపై ప్రత్యక్ష పన్నుల బోర్డ్ (Board of Direct Taxes) ఆధిపత్యం వహించి రైల్వే బోర్డ్‌కు అప్పగించడం జరిగింది. రాష్ట్ర స్థాయిలోకూడా రెవెన్యూ, ప్రజారోగ్యం, విద్య, విద్యుత్ శాఖలు బోర్డ్‌ల అధీనంలోనే ఉన్నాయి. బ్రిటన్‌లో ఇన్‌లాండ్ రెవెన్యూ, కస్టమ్స్, ఎక్సైజు, ఖజానా (Treasury) (నామమాత్రంగానైనా) వాణిజ్యం, పరిశ్రమలు, రవాణావంటి అనేక శాఖలు బోర్డ్‌ల ఆధిపత్యంలోనే ఉన్నాయి. అమెరికాలోగూడా స్థానిక, రాష్ట్ర ప్రభుత్వ స్థాయిలలో అనేక శాఖలు తరచు పాలనా బోర్డ్‌ల అధీనంలోనే ఉంటాయి. ఉదాహరణకు పాఠశాల బోర్డ్‌లు, ఉద్యాన వనాల బోర్డ్‌లు, ప్రజారోగ్య బోర్డ్‌లు మొదలయినవి పేర్కొనవచ్చు. ఈ సందర్భంలో శాఖకు ఆధిపత్యం వహించే పాలనా బోర్డ్‌లకు, సాధారణ విషయాలపైగానీ, ప్రత్యేక విషయాలపై గానీ సలహాలిచ్చేటందుకుగాను శాఖలకు సంబద్ధీకరించబడే సలహా సంఘాలకు మధ్య చాలా రకాల సంఘాలున్నాయి. ఉదాహరణకు శాఖాధికార పరంపరలో పై అంతస్తుకుకాక మధ్య ఏదో ఒక స్థాయికి సంబద్ధీకృతమైన శాఖను నియంత్రణచేసి నడిపించే అధికారం కాక కొన్ని నియత వ్యవహారాలలో అర్థ శాసనాధికారము, అర్ధన్యాయాధికారము విధులుగా గల పాలనా సంఘాలను పేర్కొనవచ్చు మన రాష్ట్రాలలోని ఉన్నత పాఠశాల, ఇంటర్మీడియట్ విద్య, ప్రజారోగ్యము, రెవెన్యూవంటి చాలా సంఘాలు ఈ కోవకు చెందినవే. ఈ విధమైన సంఘాలు శాఖపై ఆధిపత్యం వహించే పాలనా సంఘాలవలె కాక వేరు స్వభావం ఉన్న సమస్యలను కలుగజేస్తాయి కనక వీటిపై ప్రత్యేకపఠన జరపవలె.

---

7. S. G. Wallace, Federal Departmentalisation, P. 146.

బహు శాఖాధిపతులుండే పద్ధతి లాభనష్టాలు
(Merits and Defects of Plural Head of the Department)

శాఖపై ఒక బోర్డ్ లేదా వ్యక్తుల సముదాయాలు ఉండటం కింది పరిస్థితులలో సమంజసమైనట్లు భావించడం జరుగుతుంది. ఒకటి, అనుసరించవలసిన విధానంగానీ, పద్ధతినిగానీ పూర్తిగా వివరించనప్పుడు వాటిని తేల్చేటందుకు సమావేశాలుగానీ చర్చలుగానీ అవసరమయ్యే పక్షంలో ఈ పద్ధతి ఉత్తమమైనదిగా భావించడం జరుగుతుంది. అందువల్లనే విద్య, ప్రజారోగ్యము, వాణిజ్యము, పత్రకము, రెవెన్యూ వంటి సంస్థలు బోర్డ్‌లు లేదా సంఘాల ఆధిపత్యంలో ఉంటాయి. ఈ విషయాలలో శాసన నిర్మాణశాఖా ప్రభుత్వమూ విధానాలను సంక్షేపంగా మాత్రమే వివరించి వివరాల రచనను శాఖ అధ్యక్షత వహించే బోర్డ్‌లకూ లేదా సంఘాలకూ వదలి పెడతాయి. బాగోగులను చర్చించినమీదట సాధారణ నియమ నిబంధనలద్వారా బోర్డ్‌లూ లేదా సంఘాలు విధానాలను విస్తీర్ణపరిచి వివరిస్తాయి.

రెండు, రెండుగానీ, అంతకు ఎక్కువగానీ పార్టీల మధ్య ఉండే సంఘర్షిత అభిలాషలను పరిష్కరించవలసివచ్చినప్పుడు సంఘాధిపత్యాన్ని ఉపయోగించడం జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు ప్రమాదాలు జరిగినప్పుడు పనివానికి పరిహారం నిర్ణయించేట్టందుకు సంఘాలనే ఉపయోగిస్తారు. ఇక్కడ పెట్టుబడిదారులు, శ్రామికుల సంక్షేమాలకు మధ్య సంఘర్షణ ఉంటుంది కాబట్టి ఒకవ్యక్తికన్నా కొందరు వ్యక్తుల సముదాయం ఎక్కువ నమ్మకాన్ని కలుగజేస్తుంది.

మూడు, రిజర్వ్‌బ్యాంక్ బ్యాంకింగ్ విధానం నిర్ణయించే విషయంలోవలె ఎక్కువగా వివేచనగల అధికారమూ లేదా విడివ్యక్తులపై నియంత్రణచేసే అధికారమూ చెలాయించేటందుకు అధిపత్యాన్ని ఒక బోర్డు లేదా సంఘానికి అప్పగించడం చాలా మంచిది.

నాలుగు, పాలనానీతిని బయటి ఒత్తుడులనుంచి కాపాడటంగానీ, ఏదయినా ఏజన్సీని ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని అధీనతనుంచి తొలగించడానికిగానీ ఈ పద్ధతిని అనుసరించడం జరుగుతుంది. ఈ సందర్భంలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ను ఉదాహరణగా పేర్కొవచ్చు. ఒకవ్యక్తికన్నా కొందరు వ్యక్తుల సముదాయం బయటి ఒత్తిడిని సులభంగా తట్టుకోగలుగుతుంది.

శాఖాధిపత్యాన్ని సంఘానికి అప్పగించినప్పుడు కలిగే లాభాలతోపాటుపాటు కొన్ని నష్టాలుకూడా ఉన్నాయి. మొదట, ఏదయినా వ్యవస్థపై ఒక బోర్డు లేదా సంఘము ఆధ్వర్యం వహించినప్పుడు తప్పుడు నిర్ణయాలకుగానీ, అదక్షతకుగానీ జవాబుదారీని కచ్చితంగా నిర్ణయించడం కష్టము. ఆ బాధ్యతను ఏ ఒక్క సభ్యునిపైనా రుద్దలేము. బోర్డ్‌లోని ప్రతి సభ్యుడూ నిందను మిగిలినవారిపై నెట్టడానికి ప్రయత్నించవచ్చు. రెండు, నిర్వాహణ విషయాలలో బోర్డ్ లేదా సంఘం ఆధిపత్యం బలహీనమైనదిగానూ ఆలస్యం చేసేదిగానూ ఉంటుంది. ఒక్కడేవ్యక్తి కార్యసాధకంగానూ, అదనులోనూ చేయగలిగినట్లు సంఘం పనిని చేయలేదు. సంప్రదింపులలోనూ చర్చలలోనూ తప్పనిసరిగా కాలం వ్యయమవుతుంది. మూడు, వ్యక్తుల సముదాయాల అధ్యక్షత పాలనకు అవసరమైన సరిఅయిన దర్శకత్వాన్ని ఇవ్వలేక

విచ్ఛిన్నతకు దారితీస్తుంది. అనేక సందర్భాలలో బోర్డుల నిర్ణయాలు ఏ ఒక్క సభ్యుని ఉద్దేశాలనుగానీ, దృక్పథాలనుగానీ పూర్తిగా ప్రతిబింబించక రాజీ నిర్ణయాలుగా మాత్రమే ఉంటాయి. బోర్డులలో పార్టీలూ, గ్రూపులూ తయారై ఏ పనీ సరిగ్గా జరగకుండా చేయడమనేది అంతకన్నా అధమస్థితి.

నాలుగు, సమస్యా పరిష్కారంలో ఒక వ్యక్తికన్నా విస్తారమూ, స్వాధీనమూ అయిన దృక్పథం బోర్డులకు ఉన్నట్లు చెప్పబడే సిద్ధాంతరీత్యా ముఖ్యలాభము. సాధారణ తెలివితేటలు గలిగి ఎవరికివారు తప్పుకొని తిరిగే వ్యక్తులు బోర్డులపై సభ్యులుగా ఉండటంతో ఆచరణలో కనిపించదు.

ఎక్కడయితే ముఖ్యవిధానం శాఖ లక్ష్యాలు కచ్చితంగా తేలిపోయి అంగీకరించబడి ఉంటాయో, పద్ధతులూ ప్రమాణాలూ వృద్ధిచెంది ఉంటాయో, కార్యకలాపాలు దినచర్య స్వాభావికాలుగా తయారవుతాయో, భద్రతా రక్షణ వంటి విషయాలలోవలె సమాజపు అతి ముఖ్య సంక్షేమము రక్షించడంలో సకాల కార్యనిర్వహణ చురుకుదనం ఎక్కడ అవసరమో అక్కడల్లా శాఖాధిపత్యం ఒకే వ్యక్తిపరం చేయడం అతిశ్రేష్ఠము. నిజంగా ఆచరణలో చూస్తే ఒకే వ్యక్తి అధిపతిగా ఉండడమనేది ప్రామాణికంగానూ, వ్యక్తుల సముదాయాన్ని ప్రత్యేక అవసరాలకోసం అరుదుగా వాడుతున్నట్లు తెలుసుకోవచ్చు. ఏదయినా ఒక వ్యవస్థపై ఒక బోర్డు లేదా సంఘాన్ని ఉంచినా, నిర్వహణ విషయంలో మాత్రం ఒకే వ్యక్తి ద్వారా పనులు చక్కగా జరుగుతాయి. ఉదాహరణకు వాణిజ్య వ్యవస్థలో డైరెక్టర్ల బోర్డు కార్య నిర్వహణ విధిని మేనేజింగ్ డైరెక్టర్ లేదా మేనేజర్ అనే ఒక వ్యక్తికే మాత్రమే అప్పగిస్తుంది. భారతదేశంలో శాఖలు బోర్డు అధీనతలో ఉన్న అతి తక్కువ సందర్భాలలో కార్యనిర్వహణ విధిని మాత్రం తప్పనిసరిగా శాఖ కార్యదర్శి లేదా మరే ఇతర పేరుతో నయినా వ్యవహరించబడే ఉద్యోగికి అప్పగించడం జరిగింది. ఉదాహరణకు రైల్వేబోర్డు లోని ఆర్థిక కమీషనర్ మిగిలిన ప్రభుత్వ శాఖంలో కార్యదర్శులు వ్యవహరించే మాదిరిగానే వ్యవహరిస్తారు

శాఖ క్రమానుగత శ్రేణి మధ్యాంతరస్థాయిలో పొందుపరిచిన పాలనా సంఘాలు
(Administrative Boards lied into the Departmental Hierarchy at Intermidiate Level)

ఒకొక్కసారి శాఖ ఉన్నతస్థాయికి బదులు ఒక బోర్డ్ లేదా సంఘము దాని మధ్యాంతరస్థాయిలో ఏదో ఒక చోట పొందుపరచబడి ఉంటుంది. అటువంటి సంఘము శీర్షికస్థాయిలో ఉండే బోర్డువలె యావత్‌శాఖ విధానాలనూ, పనులనూకాక తనకు ప్రత్యేకంగా అప్పగించిన విషయాలపై మాత్రమే నియంత్రణ చేస్తుంది. ఈ విధమైన సంఘానికి మన దేశంలోని రాష్ట్రాలలో ఉండే ఉన్నత పాఠశాలలూ, ఇంటర్‌మీడియట్, ప్రైమరీ విద్యలకు సంబంధించిన బోర్డులు చక్కటి ఉదాహరణలు. విద్యాశాఖ సంచాలకుడు (Director of Education) ఉద్యోగహేతుక అధ్యక్షుడుగా ఉండి ఈ బోర్డులు ముఖ్యంగా రాష్ట్ర విద్యా శాఖలోని భాగాలుగా ఉంటున్నా ఉపాధ్యాయులూ, ప్రభుత్వేతర పాఠశాలలూ, విశ్వవిద్యాలయాలవంటి ఇతర సంక్షేమాలకు కూడా ప్రాతినిధ్యం వహిస్తూ పాఠశాలల గురింపూ, పాఠ్య

భాగాల నిర్ణయమూ, పరీక్షా నిర్ణయమూ వంటి విషయాలను స్వయంప్రతిపత్తితో నియంత్రణ చేస్తాయి. కానీ విద్యాశాఖ కింద ఉండే విద్యాపాలనకు సంబంధించిన ఇతర విషయాలపై మాత్రం వీటికి చాలా తక్కువ ప్రమేయం ఉంటుంది.

సలహాసంఘాలు లేదా కమిటీలు (Advisory Boards or Committees)

సలహాసంఘాలు లేదా కమిటీలు, శాఖ పతాక స్థాయిలోగానీ, క్రమానుగత శ్రేణిలో ఏదో ఒకచోటగానీ పొందుపరచబడే పాలనాసంఘాలవలె శాఖా యంత్రాంగానికి జీవయుతంగా (Organically) సంబద్ధీకృతమై ఉండవు. అవి దాని నిర్మాణానికి బాహ్యంగా ఉండి సలహా కోసం మాత్రమే దాని ప్రధానాధికారికి సంబద్ధమై ఉంటాయి. విధానాల రూపకల్పనలో గానీ, శాఖా విధినిర్వహణలోగానీ అవి బాధ్యతను పంచుకోవు. అవి కేవలం సలహాలను మాత్రమే ఇయ్యగలుగుతాయి. సామాన్యంగా ఏయే విషయాలలో వాటి సలహాలను పొందవలెనో శాఖాధ్యక్షుడే నిర్ణయిస్తాడు. ఒక్కొక్కప్పుడు సలహాల పరిధిని చట్టంద్వారాగానీ, నిబంధన ద్వారాగానీ నిర్ణయించవచ్చు. కాని శాఖాధ్యక్షుడు ఈ సంఘాలిచ్చే సలహాలకు కట్టుబడి ఉండనవసరంలేదు. తన ఉద్దేశానుసారం సలహాలను ఒప్పుకోవలెనా, తోసిపుచ్చవలెనా? అని నిర్ణయించే వివేచన అతనికున్నది.

ఈ రకమైన సలహా సంఘాలు లేదా కమిటీలు సరిగా పనిచేయకపోవడానికి రెండు రకాల కారణాలున్నాయి. మొదట, శాఖాధ్యక్షుడు వాటిని అశ్రద్ధచేసి వాటి ఉనికిని కేవలం నామమాత్రంగా ఉంచే స్థితికి తేవచ్చు. రెండు, దీనికి వ్యతిరిక్తంగా సలహాసంఘాలు ఎక్కువ చురుకుగా ఉండి పాలనా విషయాలలో జోక్యంచేసుకోవచ్చు. నిజానికి అవి ఉపయోగకరంగా ఉండవలెనంటే ఒకవైపు సలహాసంఘాలు మరొకవైపు అవి సంబద్ధమైన శాఖాధ్యక్షుడూ ఇద్దరూ కూడా వారి వారి పాత్రలను సరిగా అర్థంచేసుకోవలె.

కూర్పు (Composition) విషయంలో వివిధ సలహాసంఘాల మధ్య విభిన్నత గోచరించవచ్చు. మొదట, అవి వివిధ రకాలకు చెందిన సాంకేతిక నిపుణులతో కూడుకొని ఉండవచ్చు. వారి సలహా పాలనకు అమూల్యమైనా వారు ఎన్నికలలో నిలబడడానికి సాధారణంగా సుముఖులుగా ఉండరు. అటువంటి వారి నిపుణతను సలహా సంఘాల ద్వారా పాలనకు అందించవచ్చు. రెండు, అవి శాఖాధ్యక్షునికి ప్రజాభిప్రాయం తెలియజేయడానికి ఉపయోగపడే పౌరసంఘాలు కావచ్చు. మూడు, అవి కొన్ని శాఖలకు చెందిన అధ్యక్షులుగానీ ఇతర అధికారులతోగానీ కూడుకొన్న ఉద్యోగహేతుక (Ex-officio) సంఘాలు కావచ్చు. ఇటువంటి సంఘాలు అంతశ్శాఖా స్వభావం ఉన్నది కనక కొన్ని విధానాలూ, తదితర విషయాలలో వివిధ శాఖల మధ్య సహకార సమన్వయాలకు సహాయపడే పరికరాలుగా ఉంటాయి. నాలుగు, అవి రెండుగానీ అంతకన్న ఎక్కువగాని పార్టీ సభ్యులతో కూడుకొన్న సంఘాలూ లేదా కమిటీలు కావచ్చు. ఇవి రాజకీయ సంస్థలు. రాజకీయాలకు అతీతమై జాతీయస్వభావంగల విషయాలలో వివిధ రాజకీయ పక్షాల మధ్య సహకారం సాధించడం ఇటువంటి సంఘాల ప్రయోజనము.

శాఖల నిర్మాణము (Structure of Departments)

శాఖల నిర్మాణం ఒక్కొక్క దేశంలో ఒక్కొక్క విధంగా ఉంటుంది. ఒకే దేశంలోకూడా వివరాలకు సంబంధించి ఒక శాఖకూ వేరొకదానికి మధ్యకూడా తేడా

ఉంటుంది. కాని చాలా స్వల్పమైన మార్పులతో సర్వవ్యాప్తిగా శాఖా వ్యవస్థీకరణకోసం అనుసరించే సాధారణపద్ధతి ఉంది. భారతదేశం, ఇంగ్లండ్, అమెరికాలకు సంబంధించి అది కింద చర్చించడం జరిగింది.

భారతదేశంలో శాఖావ్యవస్థీకరణ (Departmental Organization in India)

భారతదేశంలో కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలపనులుకూడా అనేక మంత్రిత్వ శాఖల కింద విభజితమై ఉన్నాయి. ఒక్కొక్క మంత్రిత్వ శాఖ ఒక్కొక్కసారి ఒక శాఖగానీ లేదా కొన్ని శాఖల సముదాయంగాగానీ ఉంటుంది. భారత ప్రభుత్వంలోని (రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలలో కూడా) సామాన్యంగా కనబడే మంత్రిత్వ శాఖ ఒక మూడంతస్తుల మేడవలె ఉంటుంది. దానిలో: 1. ఒకరుగానీ అంతకన్నా ఎక్కువమందిగానీ సహాయమంత్రులూ, స్టేట్‌మంత్రులూ, పార్లమెంటరీ కార్యదర్శులు అతనికింద ఉండి అతనికి సహాయం చేస్తూ ఉండగా శాఖకు రాజకీయ అధ్యక్షుడుగా పనిచేసే మంత్రి, 2. శాశ్వత ఉద్యోగి అయిన కార్యదర్శి ఆధ్వర్యాన పనిచేసే సచివాలయ వ్యవస్థ, మంత్రిత్వ శాఖ సంబద్ధ కార్యాలయాలు, 3. శాఖ కార్య నిర్వాహక వ్యవస్థ లేదా మంత్రిత్వ శాఖలోని విభాగాలు. శాఖకు ఆధ్వర్యం వహించే ఉద్యోగిని సామాన్యంగా సంచాలకుడనిగానీ, డైరెక్టర్ జనరల్ (Director General), ఇన్‌స్పెక్టర్ జనరల్ (Inspector General), మాస్టర్, అడ్వైజర్ అనిగానీ వ్యవహరిస్తారు.

రాజకీయాధ్యక్షుడు (The Political Head)

మంత్రి. అతని సహాయమంత్రులు, పార్లమెంటరీ కార్యదర్శులు మంత్రిమండలి మారినపుడల్లా మారిపోయే రాజకీయోద్యోగులు. వీరు వారి సాంకేతిక పరిజ్ఞానము, నిపుణత వల్ల కాక అధికారపక్షంలోని వారివారి స్థానబలాన్నిబట్టి ఉద్యోగాలలో ఉంటారు. సాధారణంగా శాఖాధ్యక్షుడైన మంత్రికి మూడు విధాలైన విధులుంటాయి. మొదటిది, శాఖ అనుసరించవలసిన సాధారణ విధానాలను రూపొందించి, శాఖలో ఉత్పన్నమయ్యే విధానాలకు సంబంధించిన ముఖ్యమైన ప్రశ్నలను పరిష్కరిస్తారు. రెండు, శాఖా విధానాలు అమలు జరపడంలో సాధారణ పర్యవేక్షణ చెలాయిస్తారు. మూడు, పార్లమెంటుముందు శాఖ విధానాలను, పాలనను సమర్థించి వాటికి బాధ్యత వహించడం, వాటికి సంబంధించిన ప్రశ్నలకు సమాధానాలను అందించడం, అవసరమయ్యే శాసనాలకు రూపకల్పన చేయడం, ఇతర శాఖలకూ ప్రజలకూ సంబంధించి, తన శాఖకు ప్రాతినిధ్యం వహించడం అతని విధి. సహాయ మంత్రులు, పార్లమెంటరీ కార్యదర్శులు, అతడు అప్పగించినమేరకు విధులలో భాగస్వామ్యం వహిస్తూ అతడు లేనప్పుడు, అతనికి అతని భావాలకు శాసన నిర్మాణ శాఖ ముందు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తారు. ప్రజాస్వామ్యంలో పాలనాచక్రాలను నడిపేటందుకు అవసరమయ్యే శక్తిని రాజకీయోద్యోగులే అందిస్తారు.

సచివాలయ వ్యవస్థ - సంబద్ధ కార్యాలయాలు
(The Secretariat Organization and the Attached Office)

రాజకీయ ప్రధానాధికారి తక్షణ ఆధీనతలో శాఖ సచివాలయ వ్యవస్థ ఉంటుంది. విధానాలను రూపొందించడంలో సామగ్రినీ, నిపుణతతో కూడుకొన్న సలహాలనూ మంత్రికి అందిస్తూ వాటిని రూపొందించిన తరువాత వాటి ఆచరణను పర్యవేక్షణ చేయడం సచివాలయం విధి. 'పాలన' అనే శరీరానికి మెదడువంటిది సచివాలయము. ఇది పాలనా కార్యానికి దర్శకత్వం ఇస్తూ నియంత్రణ చేస్తుంది. శాఖ సచివాలయపు వ్యవస్థలోని ముఖ్యోద్యోగిని 'కార్యదర్శి' అంటారు. కేంద్రప్రభుత్వ శాఖలలో అతడు ఐ. సి. ఎస్. లేక ఐ. ఎ. ఎస్. కు చెందిన సివిల్ సర్వీస్ ఉద్యోగిగానూ, రాష్ట్రశాఖలలో అదే సర్వీసులకు చెందిన లేదా సివిల్ సర్వీస్‌కు చెందినవాడై ఉంటాడు. శాఖలోని సచివాలయపు స్థాయి సిబ్బంది రెండు తరగతుల ఉద్యోగులతో కూడుకొని ఉంటుంది: (1) పై స్థాయి లేదా ఆఫీసర్ తరగతివారు. (2) ఆధీన తరగతి లేదా కార్యాలయ సిబ్బంది. కేంద్ర శాఖలలో ఆఫీసర్ తరగతిలో మూడు 'రెగ్యులర్ గ్రేడ్‌లు' ఉంటాయి. వారు ఇంతకుముందు శాఖ పాలనాధ్యక్షుడుగా చెప్పుకొన్న కార్యదర్శి, డిప్యూటీ కార్యదర్శి, "అండర్ సెక్రటరీ." పెద్ద పెద్ద శాఖలోని కార్యదర్శి డిప్యూటీ కార్యదర్శులకు మధ్య శాఖలోని కొన్ని విభాగాలపై అజమాయిషీ చేస్తూ, కార్యదర్శి కార్యభారాన్ని తగ్గించడానికై ఒక జాయింట్ లేదా అదనపు కార్యదర్శి ఉంటాడు. ఈ జాయింట్ లేదా అదనపు కార్యదర్శి కార్యదర్శికి దాదాపు సరిసమానమైన హోదాలో ఉండి అతనికి అప్పగించిన విషయాలకు సంబంధించి, మంత్రితో నేరుగా వ్యవహరిస్తాడు. మంత్రి కష్టతరమైన చిక్కు విషయాలలో మాత్రం అతడు కార్యదర్శిని సంప్రదించవలె. డిప్యూటీ అండర్ సెక్రటరీలు, కార్యదర్శికి అధీనులై ఉండి వారి హోదా అదే వరుసలో ఉంటుంది. ఇంతకుముందు అసిస్టెంట్ కార్యదర్శి అనే గ్రేడ్ ఉండే దానిని రద్దుచేసి అండర్ సెక్రటరీ తరగతిలో కలిపినారు.

కేంద్ర సచివాలయ 1 వ తరగతి సర్వీస్ నుంచి తీసుకొన్న అండర్ సెక్రటరీ తప్ప మిగిలిన ఆఫీసర్ తరగతికి చెందిన వారందరు టెన్యూర్ పద్ధతిపై ఐ. ఎ. ఎస్. నుంచిగానీ అంతకుముందున్న ఐ. సి. ఎస్. నుంచిగానీ తీసుకొన్నవారు. ఈ పద్ధతి 1905 లో కర్జన్ ప్రభువు హయాంలో ప్రవేశపెట్టబడినది. సచివాలయ పునర్వ్యవస్థీకరణపై 'వీలర్' (Wheeler) నివేదిక ననుసరించి ఈ పద్ధతి ముఖ్యాంశాలు: ఒకటి, భారత ప్రభుత్వపు సచివాలయంలో పనిచేసేవారిని ప్రత్యేక భర్తీద్వారా నియమించడంగాక, రాష్ట్రాలలో పనిచేసే ఉన్నతోద్యోగుంనుంచి తెచ్చుకోవడం. రెండు, కేంద్ర సచివాలయపు పదవులకూ, రాష్ట్రాలలోని పదవులకూ తరచు మార్పిడి ఉండటం[8]. జరిగేదేమంటే, ఐ. ఎ. ఎస్. కు కొత్తవారిని భర్తీ చేయగానే వారిని ఏదో ఒక రాష్ట్రానికి అప్పగించి వారి పదవిని ముఖ్యంగా అక్కడనే ఉంచి భారతప్రభుత్వం సచివాలయంలో తనకవసరమైన అధికారులను ఈ అవసరాన్ని మనసులో ఉంచుకొని నిర్ణయించిన రాష్ట్రకాడర్లనుంచి

8. Wheeler Report, Para. 9.

తెచ్చుకొంటుంది.[9] రాష్ట్రాలనుంచి ఈ విధంగా పిలువబడి కేంద్ర సచివాలయంలో పనిచేసే అధికారుల కాలపరిమితి మూడు సంవత్సరాలు. అది కాగానే అతడు తిరిగి రాష్ట్రంలోని తన అసలు ఉద్యోగానికి తిరిగి పోతాడు. కాని ఆచరణలో ఈ పదవీకాలాన్ని ఒకటి లేదా రెండు సంవత్సరాల మేరకు-ఒక్కొక్కసారి ఇంకా ఎక్కువకాలం పొడిగించడం తరచు జరుగుతూ ఉంటుంది.[10]

ఈ పద్ధతివల్ల ముఖ్యమైన లాభమేమంటే, విధాన రచనలో పాల్గొనే సచివాలయ అధికారులకు విధానాలను అమలుచేయటం, అది ఏ పరిస్థితులలో జరుగుతుంది అనే క్షేత్ర పాలనానుభవాన్నిస్తుంది. సచివాలయపు అధికారుల దృక్పథంలో తాజాతనం కాపాడి సచివాలయంలో ఆఫీసు పనివల్ల ఏర్పడి విసుగుపుట్టించే ఒకేరకపు చర్యలో పడిపోకుండా రక్షించేటందుకు ఈ పద్ధతి తయారయింది. కాని ఈ పద్ధతివల్ల నష్టం ఏమంటే, ఇది సచివాలయ అధికారులను వచ్చేపోయే పక్షులవలె తయారుచేసి అనవాయతీ, అనుభవాలను ఎడతెగకుండా నిలిపే (Continuciy) భారాన్ని సచివాలయంలో శాశ్వతంగా ఉండే అధీనస్థాయి సిబ్బందిపై పెడుతుంది. మొత్తంమీద లెల్ విలిన్ (Lele wellyn) కమిటి (1919), వీలర్ (Wheeler) కమిటి (1936) వంటి నిపుణుల దర్యాప్తు కమిటీలో కొనసాగులాభం ఈ పద్ధతిపైననే మొగ్గుతుంది కాబట్టి దీనిని కొనసాగించవలెనని సిఫారసు చేసినవి. కాని వైవాటిలో రెండవ కమిటి కార్యదర్శి పదవీకాలాన్ని ఐదు సంవత్సరాల వరకు పొడిగించవలెననీ, అదీగాక మరొక ఐదు సంవత్సరాల వరకు కూడా ఆ కాలాన్ని పెంచవలెనని చేసిన సిఫారసు 1937 లో ఆమోదాన్ని పొందింది. భారత విదేశాంగ సర్వీస్ వంటి ప్రత్యేక సర్వీస్‌లు ఉన్న విదేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వ శాఖవంటి కొన్ని శాఖలకు ఈ టెన్యూర్ పద్ధతి వర్తించదు. ప్రత్యేక విధుల నిర్వహణకు ఆయా విధులకు సంబంధించి ప్రత్యేక ఆసక్తి ఉన్న ఐ. ఏ. ఎస్. లేదా ఐ. సి. ఎస్. కు చెందిన నిపుణతగల

9. 1961 సంవత్సరంలో, ఐ. ఎ. ఎస్. రాష్ట్ర కేడర్ కింది విధంగా ఉన్నది.

రాష్ట్రం	ఐ. ఎ. ఎస్.	రాష్ట్రం	ఐ.ఎ ఎస్.	రాష్ట్రం	ఐ ఎ.ఎస్.
ఆంధ్రప్రదేశ్	151	బెంగాల్	189	మధ్యప్రదేశ్	180
బీహార్	188	రాజస్థాన్	137	ఒరిస్సా	100
మహారాష్ట్ర	155	జమ్ము-కాశ్మీర్	38	ఉత్తరప్రదేశ్	249
మద్రాస్	141	అస్సామ్	80	మైసూర్	100
పంజాబ్	141	గుజరాత్	110	కేరళ	71
ఢిల్లీ-హిమాచల్ ప్రదేశ్	35	1961 లో మంజూరైన మొత్తం ఐ ఎ.ఎస్. సంఖ్య 20.0			

10. స్వాతంత్ర్యం లభించిన తరవాత కేంద్రంలో పై అంతస్తు ఉద్యోగాలలో ఖాళీలు ఎక్కువ కాగా వాటిని రాష్ట్ర కేడర్‌లనుంచి తేబడిన ఐ. ఎ. ఎస్., ఐ. సి. ఎస్. అధికారుల ద్వారానూ (ఎ) కొన్ని ప్రత్యేక కేంద్ర ప్రథమశ్రేణి అధికారులను డెప్యుటేషన్ ద్వారానూ (బి) కేంద్ర సచివాలయ సెలెక్షన్ గ్రేడ్‌నుంచి తేబడిన అధికారులు (సి) ప్రభుత్వం బయటినుంచి ప్రత్యేకార్హతలుగల వారినుంచి భర్తీ చేయబడిన అధికారులు ఈ మూడు తరగతుల వారి ద్వారానూ నింపబడినవి :
Report of the Ministry of Home Affairs.

అధికారులను ఒక కేంద్ర సముదాయంగా చేర్చడం (Central Pool) జరిగింది ఆటువంటివారు తిరిగి రాష్ట్రాలకు వెళ్ళనవసరంలేదు. ఈ కూర్పు (Pool) ను ఆర్థిక విభాగం అనే రెండు భాగాలుగా చేసినారు.[11]

ప్రస్తుతం సచివాలయ కార్యాలయ సిబ్బంది నిర్మాణం కిందివిధంగా ఉంది.

అండర్ సెక్రటరీ
|
సెక్షన్ అధికారులు (I, II తరగతులవారు)
|
అసిస్టెంట్‌లు
|
గుమాస్తాలు (పై శ్రేణి, కింది శ్రేణి వారు)

వీరిలో అండర్ సెక్రటరీ, ఒకటవ శ్రేణి సెక్షన్ అధికారులు, కేంద్ర సచివాలయ సర్వీస్ ఉత్తమ శ్రేణికి చెందగా, రెండవ శ్రేణి సెక్షన్ అధికారులు అదే సర్వీస్‌కు చెందిన రెండవ శ్రేణివారై ఉండవలె. కేంద్ర సచివాలయ సర్వీస్ వారు కొంతవరకు పోటీ పరీక్షల ద్వారానూ మరి కొంతమందిని కింది శ్రేణులను నుంచి పదోన్నతి ద్వారానూ భర్తీ అవుతారు. గుమాస్తా గ్రేడుకు చెందిన రెండు శ్రేణులవారూ ఒకే పోటీ పరీక్ష ఫలితంగా నియమితు లవుతారు. కాని ఇక్కడ పై శ్రేణి (Upper Division) లోని ఖాళీలను ఏభయి శాతం ప్రత్యక్ష భర్తీ ద్వారానూ మరొక ఏభయి శాతం క్రింది శ్రేణినుంచి పదోన్నతి ద్వారానూ నింపుతారు.

శాఖయొక్క సచివాలయ వ్యవస్థ సామాన్యంగా కింద సూచించిన విధంగా ఉంటుంది.

కార్యదర్శి (శాఖకు ఆధ్వర్యం వహిస్తూ)
|
సంయుక్త లేదా అదనపు కార్యదర్శి (ఎనిమిది సెక్షన్‌లు ఉన్న విభాగానికి ఆధ్వర్యం వహిస్తూ)
|
ఉప కార్యదర్శి (రెండు సెక్షన్‌లు ఉన్న విభాగానికి ఆధ్వర్యం వహిస్తూ)
|
సెక్షను అధికారి (ఒక సెక్షన్‌కు ఆధ్వర్యం వహిస్తూ)
|
గుమాస్తా తదితర ఆధీన సిబ్బంది

భారత ప్రభుత్వంలోని పెద్దశాఖల సచివాలయ వ్యవస్థ సాధారణంగా ఈ రీతిలోనే ఉంటుంది. కానీ పైన ఉదాహరించిన వివిధ భాగాలూ రకరకాల సిబ్బంది అందరూ ప్రతి శాఖలో తప్పక ఉండవలెనన్న నియమంలేదు. వివరాలకు సంబంధించి కొద్ది భేదాలలో రాష్ట్ర సచివాలయాలు కూడా ఈ విధంగానే వ్యవస్థీకృతమై ఉంటాయి. ఈ వైవిధ్యానికి సంబంధించిన నమూనాగా మధ్యప్రదేశ్‌ను ఉదాహరించవచ్చు. అక్కడ అసిస్టెంట్ కార్యదర్శులు లేరు. కొన్ని శాఖలలో కార్యనిర్వాహక స్థాయిలోని శాఖాధ్యక్షులు కూడా వారివారి శాఖలకు కార్య

11. Report of the Ministry of Home Affairs, 1954-55, Vol I, P. 1.

దర్శులుగా కూడా వ్యవహరిస్తారు. అదీగాక రాష్ట్రాలలో మిగిలిన కార్యదర్శులకన్నా అగ్రస్థానాన్ని ఆక్రమించే ప్రధాన కార్యదర్శి ఉండే భారత ప్రభుత్వ స్థాయిలో అటువంటి ఉద్యోగి లేడు.

సంబద్ధ కార్యాలయాలు : సచివాలయంతోపాటు భారత ప్రభుత్వపు కేంద్ర స్థాయిలో కొన్ని సంబద్ధ కార్యాలయాలు కూడా ఉన్నవి. 1950 సంవత్సరపు కేంద్ర వేతనాల సంఘం నివేదిక ఇటువంటి కార్యాలయాలను ముప్పయ్యొక్కటిని పేర్కొంది. వాటిలో కొన్ని ఉదాహరణలు కేంద్ర పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్, ప్రింటింగ్ కంట్రోలర్, ఎగుమతుల ప్రధాన కంట్రోలర్, వ్యవసాయ మార్కెటింగ్ సలహాదారు, తనిఖీల సంచాలకుడు, ఆదాయపు పన్ను కార్యాలయము, ప్రధాన లేబర్ కమీషనర్. వీరు అనేకరకాల వారు. వీరి కార్యాలయాలు చాలా వరకు సచివాలయ శాఖల తక్షణ అధీనతలో పనిచేస్తూ ముఖ్యంగా సలహాలిచ్చే స్వయం ప్రతిపత్తిగల సంస్థలు మరికొన్ని శాఖల ఆధ్వర్యంగా పనిచేసే కార్య నిర్వహణ విభాగాలు ఈ కార్యాలయాలలో కొన్ని మొదట సచివాలయానికి ఉపశాఖలుగా బయలుదేరినవి. మరికొన్ని ప్రభుత్వంతోపాటు ఢిల్లీ, సిమ్లాలకు మధ్య కదలించబడుతూ ఉంటాయి. ఈ రోజున సంబద్ధ కార్యాలయాలకూ సచివాలయానికీ మధ్య తారతమ్యం తెలిపే కారకం వాటి హోదా సచివాలయ కార్యాలయాలకన్నా తక్కువ ఉండటమనేది ఒక్కటే.[12] సంబద్ధ కార్యాలయాలలో ముఖ్యమైనవాటిని సచివాలయంతో విలీనంచేసి మిగిలిన వాటిని కేవలం కార్యనిర్వాహక కార్యాలయాలుగా మాత్రం ఉంచడం ద్వారా ఈ వైవిధ్యం తొలగించవలెనని వేతనాల సంఘం సిఫారసు చేసింది.

శాఖల కార్యనిర్వహణ వ్యవస్థ
(The Executive Organization of the Departments)

ఇంతకుముందు చెప్పుకొన్నట్లు భారతదేశంలో సచివాలయం అనేది శాఖావ్యవస్థలో విధానాలను నిర్ణయించే భాగం కాని చాలా శాఖలలో దానికింద శాఖాధ్యక్షుడుగా చెప్పే అధికారి అధిపతిగా కార్యనిర్వహణ వ్యవస్థ ఉంటుంది. సాంకేతికరీత్యా చెప్పవలెనంటే సచివాలయ వ్యవస్థ స్థాయి ఆధిపతి అయిన కార్యదర్శి శాఖాధిపతికాడు. ఆ పేరు సూచించే ట్లుగానే అతడు విధానాల రూపకల్పనలో ప్రభుత్వానికి సలహా సహాయాల నందించే అధికారి. ముఖ్యంగా అతని విధులు అతడు ఆధిపత్యం వహించే వ్యవస్థ విధులు స్వాభావికంగా స్టాఫ్ విధులేగాని లైన్ విధులు కావు. శాఖ కార్యనిర్వాహక లేదా లైన్ నిర్మాణము శాఖాధిపతిగా చెప్పే ప్రత్యేక అధిపతితో కూడుకొన్న వేరు వ్యవస్థ శాఖ కార్యనిర్వహణాధిపతిని వివిధ శాఖలలో వివిధ పేర్లతో వ్యవహరిస్తారు. సాధారణంగా అతనిని డైరెక్టర్-జనరల్ అని వ్యవహరిస్తారు. కాని ఇన్‌స్పెక్టర్ - జనరల్, సలహాదారు, కమీషనర్ అధికారి; మాస్టర్ మొదలయిన ఇతర పేర్లు కూడా ఉన్నాయి.

పాలనను నడిపి విధానాల అమలును పర్యవేక్షణ చేయటంతోపాటు శాఖాధిపతి సచివాలయానికి ప్రభుత్వానికి తన శాఖకు సంబంధించిన విషయాలలో సాంకేతిక సలహాలను కూడా ఇస్తాడు. భారత ప్రభుత్వ కేంద్రాలయాలలో కొన్ని నిర్వహణ కార్యాలయాలను

12. Central Pay Commission Report, PP. 129-230

సంబద్ధ కార్యాలయాలుగా పిలువడానికి విధులలోని ఈ అంశమే కారణము. రాష్ట్రింలో అంతగా ముఖ్యంకాని శాఖలలో శాఖాధిపతులే వారివారి శాఖలకు సంబంధించి ప్రభుత్వానికి ఉద్యోగ హేతుక కార్యదర్శిగా ఉంటారు. ఈ విధంగా మధ్యప్రదేశ్‌లో ఎక్సైజ్ కమీషనర్ రెవెన్యూ రిజిస్ట్రేషన్ శాఖకు కార్యదర్శిగానూ, సెటిల్‌మెంటు కమీషనర్ సర్వే సెటిల్ మెంటు శాఖకు కార్యదర్శిగానూ, భూమి రికార్డ్‌ల డైరెక్టర్ అదేశాఖకు కార్యదర్శిగానూ, లీగల్ రిమెంబ్రెన్‌సర్ (Leagal Remembrancer) న్యాయ శాఖకు సెక్రటరీగానూ, డెవలప్ మెంట్ కమీషనర్ డెవలప్‌మెంట్ శాఖకు కార్యదర్శిగానూ ఉన్నారు.

కేంద్రంలోనూ, మిగిలినచోట్ల కూడా కార్యనిర్వాహక కార్యాలయాలను అధీన కార్యాలయాలుగా పిలుస్తారు. ఇవి మూడు రకాలు ; 1) శాఖాధిపతుల కార్యాలయాలు ఉదాహరణకు కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్-జనరల్, మిలిటరీ అకౌంటెంట్-జనరల్ మొదలయినవి. 2) శాఖాధిపతుల కింద కార్యాలయాలు 3) స్థానిక పాలన కార్యాలయాలు.

కార్య నిర్వహణ వ్యవస్థ, శాఖల లైన్ కార్యక్రమాలను నడిపే సిబ్బంది అటువంటి శాఖ కేంద్రప్రభుత్వానికి చెందినదా? లేదా రాష్ట్రప్రభుత్వానికి చెందినదా అనే దానిపై ఆధార పడి దేశమంతటా లేదా రాష్ట్ర మంతటా వ్యాపించి ఉంటుంది. ఈ విషయాన్ని కేంద్ర ప్రభుత్వపు తంతితపాల శాఖ ద్వారా ఉదాహరించవచ్చు. సచివాలయ స్థాయిలో ఇది కమ్యూనికేషన్‌ల మంత్రిత్వశాఖలోని భాగము. ఈ శాఖ కార్యనిర్వహణాధిపతి ఢిల్లీ కేంద్ర కార్యాలయంగా పనిచేసే తంతితపాల డైరెక్టర్ జనరల్ పాలన ప్రయోజనాలకోసం భారత దేశాన్నంతటినీ విస్తీర్ణంలో దాదాపు రాష్ట్రాలతో సమానమైన పదునాలుగు సర్కిల్‌లుగా విభజించడం జరిగింది. ఈ సర్కిల్‌లు వాటికి సంబంధించిన పోస్ట్‌మాస్టర్ జనరల్ అనే అధికారుల అధీనతలో ఉంటాయి. ప్రతి పోస్టుమాస్టర్ జనరల్ తన సర్కిల్‌లో శాఖలో తన శాఖకు సంబంధించిన ఉపశాఖలకు బాధ్యత వహిస్తాడు

తపాల పాలనకు సంబంధించి ప్రతి సర్కిల్‌నూ కొన్ని డివిజన్‌లుగా పునర్విభజించి నారు. తపాలా కార్యాలయ సూపరింటెండెంట్ తన డివిజన్‌లోని (సాధారణంగా రెండు రెవెన్యూ జిల్లాల మేరకు) తంతితపాలా పనులను అన్నింటినీ నియంత్రణ చేస్తాడు. ఇంకా కిందిస్థాయిలో ప్రతి రెవెన్యూ జిల్లా కేంద్రంలో గెజిటెడ్ హోదా కలిగి హెడ్ పోస్టుమాస్టర్ ఆధ్వర్యంలో హెడ్ పోస్టాఫీసు ఉంటుంది. జిల్లాలోని ఇతర పోస్టాఫీస్‌లు అకౌంట్ మొదలయిన విషయాలలో హెడ్ పోస్టుపీస్‌కు అధీనంగా ఉంటాయి. జిల్లాలోని అంతర్భా గాలలో సబ్ పోస్టాఫీస్, సామాన్యంగా గ్రామాలలో ఉండే బ్రాంచి పోస్టాఫీస్‌లు అనే రెండు రకాల తపాలా ఆఫీసులుంటాయి. వాటికి తపాలా బంట్రోతులూ తపాలను చేరవేసే వారితో సహా సబ్ పోస్టుమాస్టర్‌లూ (వీరు సాధారణంగా పరిమితకాలపు అధికారులు) ఉంటారు. ఈ విధంగా తపాలా ఆఫీసుల అధికారులు భారత దేశమంతటా మారుమూల గ్రామాలవరకూ వ్యాపించి ఉంటారు.

బ్రిటన్‌లో శాఖావ్యవస్థీకరణ (Departmental Organization in Britain)

వివరాలకు సంబంధించిన కొన్ని వైవిధ్యాలతో భారత దేశంలోని శాఖావ్యవస్థీ కరణ పద్ధతే బ్రిటన్‌లోకూడా ఉంది. నిజానికి బ్రిటిష్ పాలకులు భారతదేశంలో శాఖావ్యవస్థీ కరణను తమ దేశపు నమూనాపైననే ఏర్పరచినారు.

బ్రిటన్‌లో కూడా శాఖపై రాజకీయ స్థాయిలో మంత్రి ఉంటాడు. (కొన్ని సందర్భాలలో సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ అనికూడా అంటారు). అతనికి పార్లమెంటు అండర్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ సహాయకుడుగా ఉంటాడు. వీరిద్దరూ రాజకీయాధికారులే.

శాశ్వత శాఖాధిపతి లేదా అధికార శాఖాధిపతిగా శాశ్వత సెక్రటరీ లేదా శాశ్వత అండర్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ అనే అధికారి ఉంటాడు[18]. అతని అధీనతలో ఒక్కొక్కసారి డిప్యూటీ అండర్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ ఉండవచ్చు. వీరికి శాఖలోని విభాగాలకు ఆధ్వర్యం వహిస్తూ అనేకమంది అండర్ సెక్రటరీస్ ఆఫ్ స్టేట్ ఉంటారు. వారు పాలనలో తమపై అధికారులకు సహాయపడుతూ శాఖలోని దైనందిన విధులను నడిపిస్తుంటారు. వీరికి డివిజన్‌లకు ఆధిపత్యం వహించే అసిస్టెంట్ సెక్రటరీలు సహాయపడుతూ ఉంటారు. తిరిగి వారికింద సెక్షన్‌లకు ఆధిపత్యం వహించే 'ప్రిన్సిపాల్'లు ఉంటారు. చివరశ్రేణి అట్టడుగున అసిస్టెంట్ 'ప్రిన్సిపాల్'లు ఉంటారు. వారికింద స్వాధీనపాలనా యూనిట్లు ఏవీ ఉండవు. ఉద్యోగాంలో కొత్తగాచేరి మొదటి ఐదారు సంవత్సరాలకాలం శిక్షణపొందేవారితో కూడిన కేడెట్‌గ్రేడ్ ఒకటి ఉంటుంది. శాశ్వత సెక్రటరీ లేదా అండర్ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ మొదలు అసిస్టెంట్ ప్రిన్సిపాల్స్ వరకూ భారత సచివాలయపు ఆఫీసర్‌ల శ్రేణివలెనే సివిల్‌సర్వీస్‌లోని పాలకవర్గానికి (Administrative class) చెందినవారు ఉంటారు. వారికింద భారత సచివాలయపు అధీనకార్యాలయపు సిబ్బందివలెనే కార్యనిర్వాహక, గుమాస్తా టైపిస్టుల తరగతుల సర్వీసులుంటాయి.

కేంద్ర కార్యాలయానికి సంబంధించి సచివాలయ స్థాయిలో బ్రిటన్‌లోకూడా డైరెక్టర్, ఇనస్పెక్టర్, సూపరింటెండెంట్ మొదలయిన పేర్లతో పిలువబడే అధికారుల అధీనతలో కార్యనిర్వహణ వ్యవస్థ ఉంటుంది. ఈ కేంద్ర కార్యాలయపు కార్యనిర్వహణ వ్యవస్థ కింద దేశమంతా వ్యాపించిఉండే ప్రాంతీయ లేదా క్షేత్రకార్యాలయాలు అల్లుకొని ఉంటాయి. కానీ బ్రిటన్‌లో భారతదేశంలోవలె సచివాలయమూ, కార్యనిర్వాహక వ్యవస్థ కచ్చితంగా వేరుచేయబడి ఉండవు. కాని కార్యనిర్వాహక విధులుమాత్రం సచివాలయపు వ్యవస్థ ఏర్పరచిన పరిధిలోనే జరుగుతాయి. ఈ రెంటినికూడా ఒకే చక్రంలో అమర్చటం జరిగింది.

అమెరికాలో శాఖావ్యవస్థీకరణ
(Departmental Organization in the U. S. A.)

అమెరికన్ శాఖావ్యవస్థీకరణపద్ధతి భారత బ్రిటిష్ పద్ధతులకు భిన్నంగా ఉంటుంది. అక్కడ రాజకీయప్రమేయం ఉన్నతస్థాయికి పరిమితమయ్యే ఐదుల క్రమానుగతశ్రేణి కిందిభాగాలకుకూడా విస్తరించి ఉంటుంది. ప్రభుత్వంలోని కార్యనిర్వాహకశాఖకు అమెరికన్ అధ్యక్షుడు అధిపతి. అతని అధీనంలో చాలా పెద్దవైన పది పాలనాశాఖలు ఉంటాయి. ప్రతి శాఖకు ఒక సెక్రటరీ ఆధ్వర్యం వహిస్తాడు. అతనికింద ఒక అండర్ సెక్రటరీ, ఇంకా

13. రాజకీయాధిపతిని సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ అని పిలిచేచోట అధికార సెక్రటరీని శాశ్వత అండర్ సెక్రటరీ అని వ్యవహరిస్తారు. మిగిలినచోట్ల అతనిని శాశ్వత సెక్రటరీ

కింద చాలామంది అసిస్టెంట్ సెక్రటరీలూ, ప్రత్యేక సహాయకులూ మొదలైనవారుంటారు. వీరంతా రాజకీయ ప్రాతిపదికపై నియమితులైనవారు. కాని కొంతమంది ఎంపిక కేవలం సంభావనాపద్ధతిపైకాక వారివారిస్తోమతపైగూడా (ఈ పంథా ప్రస్తుతం ఎక్కువవుతూఉంది) ఆధారపడి ఉంటుంది. ప్రతిఒక్క అసిస్టెంట్ సెక్రటరీ, కొన్ని బ్యూరోలూ లేదా సర్వీసులూ, ఆఫీసులూ, పాలనలు మొదలైన ప్రత్యామ్నాయ పేర్లతో పిలవబడేవాటి సముదాయాలపై ఆధ్వర్యంవహిస్తూ ఉంటాడు. బ్యూరోలపై (లేదా వాటి ప్రత్యామ్నాయాలు), డైరెక్టర్‌లు, పాలకులు, కమీషనర్‌లు అనే వివిధ పేర్లతో పిలువబడే అధికారులు ఆధిపత్యం వహిస్తారు. ఈ బ్యూరో అధిపతులలో అందరూ కాకపోయినా చాలామంది మనము భారతదేశంలోనూ, బ్రిటన్‌లోనూ ఎరిగిన సివిల్‌సర్వీస్‌లోవలె శాశ్వతసర్వీస్‌లవారై ఉంటారు. ఇది వారి ఆధీనంలో పనిచేసేవారికికూడా వర్తిస్తుంది. కాబట్టి అమెరికాలోని శాఖావ్యవస్థీకరణలో సివిల్ ఉద్యోగులు బ్యూరో స్థాయివరకేఉండి ఆపై స్థానాలలో రాజకీయ నియమితులు ఉంటారు.

ఇండియాలోని కార్యనిర్వాహక శాఖాధిపతుల కార్యాలయాలవలె అమెరికాలోని బ్యూరోలలో చాలాభాగం (కొన్ని బ్యూరోలకు స్టాఫ్‌విధులు ఉంటాయి కాబట్టి అన్నీ అని చెప్పలేము) కార్యక్రమాలను నడిపే విభాగాలే (Operation units). మనపద్ధతిప్రకారం చెప్పవలెనంటే, అమెరికన్ ఉద్యోగాలకు ప్రత్యామ్నాయాలైన కార్యదర్శి, జాయింట్ లేదా అదనపు డిప్యూటీ కార్యదర్శులు, అండర్ సెక్రటరీలు, అసిస్టెంట్ సెక్రటరీలతోసహా అన్ని స్థాయులూ రాజకీయోద్యోగులతో నిండిపోతాయి. ఈ పద్ధతివల్ల విధానాలు నిర్ణయించే నియంత్రణ స్థాయులు లేదా అధిష్ఠానవర్గంలోఉండే నిపుణులు కానివారికీ, శాశ్వత ఉద్యోగాలలో ఉండే బ్యూరో ఉద్యోగులకూ సంబంధాలు బలహీనమై ఉంటాయి. ఈ విధంగా శాఖా నియంత్రణను తప్పించుకొనే లేదా లెక్కచెయ్యని బ్యూరోల తలబిరుసుతనం (Bureau Intransigence) అనే సమస్య ఉత్పన్నమవుతుంది. అందువల్లనే శాఖాక్రమానుగత శ్రేణిలోని పై అంతస్తులలో స్టాఫ్‌ఏజన్సీలను సంబద్ధం చేయవలెననేకోరిక తరచు కలుగుతూ ఉంటుంది.

శాఖలో స్టాఫ్ ప్రత్యామ్నాయ యూనిట్లు
(The Staff Counterpart Units with Department)

శాఖలోని అన్ని యూనిట్లు కేవలం ఆజ్ఞలిచ్చి పనులకు దర్శకత్వంఇచ్చే స్వభావం గలవిగా ఉండవు. పాలనను నిర్వహించడమేగాకుండా పాలనలో నిమగ్నులైనవారికి సలహా సహాయాలనిచ్చే స్టాఫ్‌యూనిట్లుకూడా వాటిలోఉన్నవి. సామాన్యంగా అధిపతిస్థాయిలోగానీ, అధిపత్యస్థాయిలోగానీ కార్యనిర్వాహక పైఅంతస్తు యూనిట్‌గా ఈ స్టాఫ్ యూనిట్‌లు ఉంటాయి. కాని ఈ పై ఎత్తు స్టాఫ్‌యూనిట్ల ప్రత్యామ్నాయాలు శాఖలలోగూడా పెరిగే అవకాశాలు ఉన్నాయి. వాటివాటికి పొసగిఉండే కేంద్రీకృతమైన లేదా పైఎత్తు స్టాఫ్‌యూనిట్లు అయిన ట్రెజరీలోని ప్రతిష్ఠాపక సరఫరా (Supply) విభాగాలతోనూ ప్రతిష్ఠాపక అధికారులు విభాగాలతోనూ తరచు సంబంధాలుఉండే ఆర్థిక ప్రతిష్ఠాపక ఉపశాఖలు అన్ని బ్రిటిష్‌శాఖలలోనూ ఉన్నాయి. ప్రణాళికలు ప్రవేశపెట్టిన తరవాత మనదేశంలో కేంద్ర,

రాష్ట్రస్థాయిలలోని అన్ని శాఖలలోనూ శాఖా కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన ప్రణాళికల పనిని నిర్వహించే ఒక అధికారిగానీ, ఒక విభాగంగానీ ఒక యూనిట్‌గానీ నిర్మించడం జరిగింది. అమెరికాలోని పాలనా శాఖలలో అనేక రకాల స్టాఫ్ విధులను నిర్వహించే బ్యూరోలూ విభాగాలూ ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు ఇంటీరియర్ (Interior) శాఖలోని బడ్జెట్‌ల ఆర్థిక విషయాల, నిర్వహణ, పరిశోధన, ఉద్యోగిబృందపాలనవంటి విభాగాలు అసిస్టెంట్ కార్యదర్శి పాలనా ఆధ్వర్యంలో ఉన్నాయి.

శాఖానిర్మాణంలో స్టాఫ్ ప్రత్యామ్నాయ యూనిట్లు ఉండటానికి మూడు కారణాలున్నాయి. ఒకటి, ఇంతకు ముందు పై అంతస్తులలో స్టాఫ్‌యూనిట్లు లేనిరోజులలో ప్రతిశాఖ తనకు అవసరమైన సర్వీస్‌లలో స్వయం సమృద్ధిగా ఉండే వికేంద్రీకరణ పద్ధతికి ఇవి అవశేషాలుకావచ్చు. రెండు, ఇవి ప్రతిశాఖలోనూ తాము ప్రత్యక్షంగా వ్యవహరిస్తూ నియంత్రణచేసే విభాగాలుండవలెనన్న కోరికతో పై అంతస్తు స్టాఫ్ యూనిట్లు చొరవ తీసుకొన్న ఫలితంగా నిర్మితమైనవికావచ్చు. చివరిగా ఇవి వాటికి సంబంధించిన విషయాలలో నిపుణులకు మాత్రమే అర్థమయ్యే భాషతో కూడుకొన్న సాంకేతిక విషయాలనుచూసే పై అంతస్తు స్టాఫ్‌యూనిట్లతో అర్థవంతంగా వ్యవహరించేందుకు శాఖలే తమ ఆత్మరక్షణకు ఏర్పాటు చేసుకొన్న యూనిట్లు కావచ్చు.

ఈ స్టాఫ్ యూనిట్‌లు శాఖలోని లైన్ యూనిట్‌లకు సమానాంతరంగా ఉండేవి కావని జాగ్రత్తగా గమనించవలె. ఇవి లైన్ యూనిట్‌లతో సంలగ్నత పొంది వాటికి సన్నిహితంగా ఉండి కలిసి పనిచేసే యూనిట్లు.

శాఖల సంఖ్యా సమస్య (The Problem of the Number of Departments)

శాఖల సంఖ్యాసమస్య ఇంతకు ముందు ప్రకరణంలో చర్చించిన నియంత్రణావధి సమస్యతో ముడిపడి ఉంది. అమెరికాలో శాఖలు 10 కి మాత్రమే పరిమితమై ఉన్నాయి. మిగిలిన దేశాలలో అవి 20 నుంచి 30 గానీ అంతకన్నా ఎక్కువగానీ ఉంటాయి. 'శాఖ' అనే దానికి వివిధ దేశాలలో ఒక్కొక్కసారి ఒకే దేశంలోనూ వివిధ రకాల అర్థాలుంటాయన్న విషయాన్ని తెలుసుకోవలె. ఈ విధంగా చూస్తే భారతదేశంలోగానీ బ్రిటన్‌లోగానీ 20 నుంచి 22 వరకు ఉంటాయంటే నిజానికి అవి కొన్ని శాఖల సముదాయాలతో కూడుకొన్న మంత్రిత్వ శాఖలని తెలుసుకోవలె. బ్రిటన్ విదేశ వ్యవహారాల కార్యాలయంలో (Foreign Office) 45 శాఖలున్నట్లు చెబుతారు. కానీ ఈ శాఖలు ప్రతి ఒక్కటీ మిగిలిన శాఖలలో విభాగాలవంటివి.

ఈ శాస్త్ర పారిభాషికపదాల గందరగోళంనుంచి బయటపడి చూస్తే దేశ పరిపాలనావ్యవస్థను, మంత్రిత్వ శాఖలూ, శాఖలూ మరే ఇతర పేర్లతోనైనా పిలువబడే ముఖ్యఏజన్సీలు ఎన్నిటికింద విభజించవలెననేది ముఖ్యసమస్య. ఈ సమస్యకు సిద్ధాంతరీత్యా అనుభవరీత్యా కూడా అందరికీ ఆమోదయోగ్యమైన సమాధానంలేదు. ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని తక్షణ అధీనతలో ఉండవలెనంటే ఏజన్సీల సంఖ్య ఎక్కువకాక తక్కువగానే ఉండవలెనని యుక్తతమమైన సంఖ్య దాదాపు 20 వరకు ఉండవచ్చునని మాత్రమే చెప్పవచ్చు.

ఈ విధమైన ఏజన్సీల సంఖ్య ఎక్కువగా ఉన్న దేశాలలో వాటిలో ఒకదాని కొకటి సంబంధించిన విధులున్న వాటిని కొన్నిండిని విలీనం చేయడంద్వారా వాటి సంఖ్యను తగ్గించవచ్చు. అందువల్ల చివరకు మిగిలే శాఖలు లేదా ఏజన్సీల పరిమాణం పెరిగి సమన్వయ సాధన కోసం పాలనా పరంపరలో మరొకస్థాయి పెంచవలసి వస్తుంది. ఉదాహరణకు ఆతని శాఖలో మరొక శాఖను విలీనంచేస్తే కార్యదర్శికి ఒక జాయింట్ లేదా అదనపు కార్యదర్శినీ, మంత్రికి ఒకరుగానీ అంతకన్నా ఎక్కువగానీ డిప్యూటీ మంత్రులను నియమించవలె.

ఈ విధంగా విలీనీకరణవల్ల ఏర్పడే తక్కువ సంఖ్యలో ఉండే పెద్దపెద్ద శాఖలు బహువిధులు ఉన్నవై వాటి అంతర్‌నిర్మాణంలో ఏకవిధి శాఖలకన్నా కొద్దిగా పెళుసుగా కట్టబడి ఉంటాయి. దీనివల్ల కొన్ని లాభాలు నష్టాలుకూడా ఉన్నాయి.

పెద్ద శాఖలు-చిన్నశాఖలు (Large and Small Departments)

ఇప్పుడు తక్కువ సంఖ్యలో పెద్దపెద్ద శాఖలుగానీ ఎక్కువ సంఖ్యలో చిన్న చిన్న శాఖలూ ఉన్నప్పుడు వాటివాటి గుణాలేవి? అనే విషయం పరిశీలిద్దాము.

ఇతర పద్ధతితో పోల్చి చూస్తే సమన్వయం సులభసాధ్యమనేది తక్కువ సంఖ్యలో ఉండే పెద్దశాఖలవల్ల మొదటిలాభము. ఒకే అధిపతి కింద ఉండటంవల్ల వివిధ విభాగాల పరిధులను కచ్చితంగా నిర్ణయించి కార్యకలాపాలలో అతివ్యాప్తి, ఉద్యోగాలలో ప్రతిరూపణ తక్కువ చేయవచ్చు. శాఖలమధ్య వివాదాలుగా ఉండేవి. శాఖలోని వివాదాలుగా ఉండటంవల్ల వాటిని శాఖాధిపతి కార్యసాధకంగా సర్దగలుగుతాడు. కానీ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి నియంత్రణావధి ఉన్నట్లుగానే శాఖాధిపతికికూడా ఉంటుంది కాబట్టి ఈవాదన కొంతవరకు మాత్రమే ఆమోదయోగ్యము. అందువల్ల మనం సహేతుకమైన హద్దుకుమించి చిన్నచిన్న శాఖలను విలీనంచేసి పెద్దవాటిని తయారుచేయలేము. ఇదికాక పరిమితంచేసే మరికొన్ని అంశాలున్నవి. ఉదాహరణకు ఒక సాధారణ విషయానికి సంబంధించిన కార్యకలపాలను మాత్రమే లాభసాటిగా విలీనం చేయగలుగుతాము. విద్య, ఆరోగ్యము, సాంఘిక భద్రత మొదలైన వాటిని కలిపి సాంఘిక సంక్షేమమనే శాఖను తయారు చెయటం లాభసాటి కావచ్చు కానీ పోలీస్, ఆహారము, ఔషధాల పాలననూ పోస్టల్ సేవింగ్స్‌నూ కలిపి ఒక శాఖను చేయడం అర్థరహితంగా ఉంటుంది.

విస్తారమైన ప్రణాళికా రచనకు దోహదం చేస్తాయనేది ఎక్కువ కార్యకలాపాలు ఉన్న పెద్దశాఖలవల్ల రెండవ ఉపయోగము.

మూడు, కార్యకలాపాలు సిబ్బంది విషయంలో అతివ్యాప్తి తగ్గి వ్యవస్థీకరణ ఖర్చులు కూడా తగ్గడంవల్ల ఎక్కువ సంఖ్యలో చిన్న శాఖలకన్నా తక్కువ సంఖ్యలో ఉండే పెద్ద శాఖలవల్ల ఆర్థికంగా పొదుపు చేకూరుతుంది.

నాలుగు, వాటివాటికి మధ్య పోటీలవల్ల నిర్బంధకసముదాయాల ఒత్తిడి పెద్దశాఖలపై చాలా ఎక్కువగా ఉంటుంది. శాఖల పరిమాణమూ కార్యక్రమాల పరిధీ పెరిగినకొద్దీ దాని దృక్పథమూ ఆసక్తి విస్తృతమవుతాయి. శాఖల సంఖ్య తగ్గినకొద్దీ శాసన నిర్మాణశాఖతో, ప్రజలతో సంబంధాల సమస్య సులభతరమవుతుంది. ప్రజావ్యవహారాలకు సంబంధించి

చాలా విస్తృతమైన మేరకు శాఖ తన అధికార పరిధిని కలిగి ఉంటుంది కాబట్టి దానితో వ్యవహరించవలసివచ్చినప్పుడు అటువంటి వ్యవహారాలను వేరువేరు శాఖలకు పంచినప్పటివలె ఒకచోటినుంచి మరొక చోటికి పరుగులెత్తనవసరంలేదు.

పెద్ద శాఖలవల్ల లాభాలతోపాటు కింది నష్టాలు కూడా ఉన్నాయి.

మొదట, చిన్న చిన్న వాటినన్నీ చేర్చి పెద్ద శాఖగా చెయ్యటమంటే ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునికి మధ్య, విలీనం చేయబడిన చిన్న శాఖలను నిర్వహించే పనులకు సంబంధించి వివరమైన పరిజ్ఞానం గలవారికి మధ్య ఒకస్థాయి అదనంగా తయారుచెయ్యడమన్నమాట. వేరొక విధంగా చెప్పవలెనంటే విలీనమైన శాఖల అధిపతులు ఇంతకుముందు ప్రధాన కార్య నిర్వాహకునితో సరాసరి సంబంధాలు పెట్టుకొని ఉండేవారు, కానీ ఇప్పుడు వారు పెద్దశాఖలోని విభాగాల అధిపతులుగా తక్కువ స్థానానికి తేబడినారు. కాబట్టి వారు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునితో శాఖాధిపతి ద్వారానే వ్యవహరించవలె. అందువల్ల ఎక్కువ జాప్యం ఉంటుంది.

రెండు, తనకు సంబంధించిన వ్యవహారాలలో అన్ని కార్యకలాపాలు తనవద్దనే ఉంటాయి కనక పెద్దశాఖల స్వయంసమృద్ధి అనే భ్రమలోపడి వారి కింది విషయాలకు సంబంధించి వివిధ శాఖల మధ్య పనుల విషయంలో అశ్రద్ధ చేయవచ్చు.

మూడు, ఒకే అధిపతికి చాలా కార్యక్రమాల ఆధిపత్యం ఇస్తే అతడు వాటిలో కొన్నిటికన్నా మరికొన్నివాటిపై ఎక్కువ శ్రద్ధ చూపించి అతనికి ఆసక్తి లేనివాటిని తృణీకరించడం తప్పనిసరిగా జరిగేవిషయము.

చివరగా, పాలన-ఆశ్రితుల మధ్య సంబంధాలవల్ల వచ్చే పలుకుబడి తగ్గడంవల్ల నిర్బంధక సముదాయాల ఒత్తిడివల్ల వచ్చే లాభాలను పోగొట్టుకొన్నట్లవుతుంది. అదీగాక ఈ పలుకుబడి దాని ఒత్తిడిని శాసన నిర్మాణశాఖపైకి మళ్ళించవచ్చు.[14]

కాబట్టి ఈ విషయంలో ఖచ్చితమైన తుది నిర్ణయమంటూ లేదు. ప్రధాన కార్య నిర్వాహకుని నియంత్రణావధి అందుబాటులో ఉండవలెనంటే శాఖల సంఖ్యను మరీ ఎక్కువగా పెరగనివ్వరాదనీ, అటువంటి పెరుగుదలను నివారించలేనప్పుడు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి కార్యసాధకమయ్యేటట్లు స్టాఫ్ అధికారులే యూనిట్‌ల సహాయమివ్వడం ద్వారా లేదా వీలున్న చోటల్లా చిన్న చిన్న శాఖలన్నిటినీ చేర్చి తక్కువ సంఖ్యలో ఉండే పెద్ద పెద్ద శాఖలుగా మలవడం ద్వారా అతని నియంత్రణావధి భారాన్ని తగ్గించవలెనని మాత్రమే మనం ధైర్యంగా చెప్పగల్గహద్దు.

శాఖాపద్ధతి వ్యవస్థలోని ప్రత్యేక గుణము
(The Special Merit of The Department Type of Organization)

మిగిలిన పద్ధతులకు లేని ప్రత్యేక గుణం ఒకటి శాఖా వ్యవస్థీకరణ పద్ధతికున్నది. వ్యవస్థీకరణలో సౌకర్య యోగ్యమైన పాలనా యూనిట్‌ల మధ్య చేయవలసిన విధులను విభజించడం, ఆ యూనిట్‌లను మరల కలపడం ద్వారా వాటి కార్యకలాపాలను సాధించడంలో సమన్వయం కుదుర్చడం జరుగుతుందని మనకు తెలుసు. 'గల్లిక్' (Gullick)

14. S. Wallace, Federal Departmentalization, pp 46-69.

చెప్పినట్లు పని విభజితమైన యూనిట్‌లపై నియంత్రణ నిర్మాణాన్ని అమర్చడమే వ్యవస్థీకరణ ఉద్దేశము.[15]

భౌగోళిక వికేంద్రీకరణ, విధ్యుక్త వికేంద్రీకరణ, శాఖీకరణ అనే మూడు విధాలుగా పని విభజన జరపవచ్చు. మొదటి రెండు పద్ధతులు అమలుచేసే పక్షంలో సమన్వయానికి విడి ఏర్పాటు చేయవలె. కాగా దానిని అసంపూర్ణంగానే సాధించడం జరుగుతుంది. పని విభజన, సమన్వయము రెండూ ఒకేసారి సాధించడమనేది శాఖీకరణ పద్ధతి అమలు జరిపిన వ్యవస్థకు లాభము. దాని సారమైన అధికార దత్తత అంటే వ్యవస్థలోని ప్రతి భాగమూ ఏ విధంగానైనా వ్యవస్థ అధిపతి నియంత్రణకు లోబడి ఉండటమన్నమాట. దీనినుంచి విభాగాల మధ్య సంప్రదింపులవల్ల, అవగాహనవల్ల సమస్యలు స్వచ్ఛందంగా సాధించలేకపోతే, చివరికి శాఖాధిపతి దానిని ఉత్తరువు చేసిఅయినా వారిపై విధిస్తారు. ఈ విషయ పరిజ్ఞానంవల్ల దీని విషయంలో అధికారులు మధ్య అసహకార వైఖరి లేదా మొండి వైఖరి తగ్గి సహకరించుకొనే ఉద్దేశాన్ని ఇనుమడింపచేస్తుంది. కాబట్టి శాఖీకరణ పని విభజన లేదా పాలనా విధుల వికేంద్రీకరణకు సాధనగా అదే సమయంలో పెద్ద ఎత్తున సమన్వయ సాధనగా రెండు లాభాలను ఇస్తుంది: ఈ కారణంవల్లనే అన్నిచోట్ల అది ప్రముఖమైన వ్యవస్థీకరణ పద్ధతిగా ఉంది.

15. Gullick, Notes on the Theory of Organization in Papers on the Science of Administration, p. 1.

8

లైన్ ఏజన్సీలు

B. స్వాధీన వినియామక సంఘాలు
(Independent Regulatory Commissions)

అమెరికాలోని ప్రత్యేక రాజ్యాంగ పరిస్థితులవల్ల ఏర్పడిన ఒక అసాధారణమైన పాలనా యూనిట్‌లు ఈ స్వాధీన వినియామక సంఘాలు.

ఈ స్వాధీన వినియామక సంఘాలకు రెండు స్థూలస్వభావాలున్నవి. ఒకటి, అవి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడైన అధ్యక్షుని నుంచి దాదాపు సంపూర్ణ స్వాధీనతతో ఉంటాయి. అంటే అవి అతనికి బాధ్యత వహించడంగానీ, నివేదికలర్పించడంగానీ చేయవు. నిజానికి అవి అధ్యక్షుని కింది శాఖావ్యవస్థకు బయట ఉండి అమెరికా పాలనా యంత్రాంగంలో స్వయం ప్రతిపత్తితో ఉండే ద్వీపాలలో ఒకటిగా ఉంటాయి. అధ్యక్షుని గానీ మరే ఇతర నిర్వాహకుని గానీ ఆధీనంలో ఉండవు కనక వాటిని ''అధిపతిలేని'' వ్యవస్థలుగా వర్ణించినారు. అధ్యక్షుని కింది పాలనా యంత్రాంగానికి ఈ సంఘాలకూ పొత్తు ఉండదు కనక వాటి ఉనికి అమెరికా ఫెడరల్ పాలనను ఒక విచ్ఛిన్న వ్యవస్థగా చేసినవి. కాని వాటికి పూర్తి స్వాధీనత ఉండదు. వాటి స్వాధీనత ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నుంచి గానీ చట్టాన్ని రూపొందించడం ద్వారా వాటిని ఏర్పరచి, విధులను నిర్వచించే కాంగ్రెసు నుంచి గానీ వాటి వ్యవహారాల న్యాయతను పరీక్షించి రద్దుపరచగలిగే న్యాయశాఖల నుంచి మాత్రం కాదు. నిజానికి వాటిని కాంగ్రెస్ అంగాలుగా చెబుతారు కానీ స్వభావరీత్యా వాటిపై శాసన నిర్మాణశాఖ నియంత్రణ అప్పుడప్పుడు అదయినా పైపైన మాత్రం వీలవుతుంది. ఆ నియంత్రణ విధానాలకూ చర్యలకూ సంబంధించిన వివరాలపై ఎప్పుడూ జరపడానికి వీలుకాదు. ఇది న్యాయశాఖ విషయంలో కూడా నిజము. కాబట్టి ఆచరణలో స్వాధీన వినియామక సంఘాలు చాలావరకూ స్వయం ప్రతిపత్తితో ఉంటాయి.

ఈ సంఘాల విధులు, అర్ధ శాసన నిర్మాణాధికారమూ, అర్ధ న్యాయాధికారమూ, పాలనాధికారాల మిశ్రమంకావడం వాటి రెండవ ప్రత్యేక స్వభావము. అమెరికా ప్రభుత్వం లోని నిర్వహణ, శాసననిర్మాణ, న్యాయ శాఖలనే పారంపర్య విభాగాలు దేనిలోనూ ఇవి ఇమడవు కనక వాటిని ప్రభుత్వంలోని నాల్గవ అంగంగా పిలిచినారు.

వాటి పనులు దేనికి సంబంధించినవనేది ఒక ముఖ్యమైన ప్రశ్న. అవి ప్రైవేట్ ఆస్తులూ, ప్రైవేటు ఆర్థిక కార్యక్రమాలను సమాజ శ్రేయస్సు దృష్ట్యా వినియమమూ, నియంత్రణా చేయడానికి సంబంధించినవి. ఉదాహరణకు అంతర్ రాష్ట్రీయవాణిజ్య సంఘము (రవాణా), ఫెడరల్ పవర్ సంఘము (విద్యుత్ పరిశ్రమ), ఫెడరల్ కమ్యూనికేషన్ల

సంఘము (తంతి-రేడియో కమ్యూనికేషన్‌లా) వంటి సంఘాలు ప్రత్యేక పరిశ్రమలకు సంబంధించినవి కాగా ఫెడరల్ వర్తక సంఘము వంటి విధులు పెట్టుబడి దారీ పోటీ పద్ధతిని స్వేచ్ఛగా అమలు జరిగేటట్లు వర్తక విధానాలలో అన్యాయాలు జరగకుండా చూడడంవంటి పరిశ్రమల మొత్తానికి సంబంధించిన నిఘా (Policing) ఉంచడం అధునిక సమాజపు క్లిష్ట పరిస్థితుల దృష్ట్యా ఆటువంటి నియంత్రణ అవసరమయింది. పారిశ్రామిక నాగరకత కారణంగా ఏర్పడిన పతనాభివృద్ధి వల్ల ఒక వ్యక్తి ముఖ్యంగా తనకన్నా ఆర్థికంగా బలవంతులైనవారు తలపడినప్పుడు ఎన్నో ముఖ్య విషయాలకు సంబంధించి స్వయం సహాయత చేసుకొనే స్తోమతను తగ్గించినవి. కాబట్టి బలవంతులై ఉండి లాభాలు కాంక్షించే వర్గాలధాటి నుంచి సమాజం మొత్తాన్ని మెలకువలో సంరక్షించే వర్గాలధాటి నుంచి సమాజం మొత్తాన్ని మెలకువతో (సంరక్షించే బాధ్యత ప్రభుత్వం స్వీకరించవలసివచ్చింది. కాబట్టి వ్యక్తుల ఆస్తులా వారి చర్యలూ (ముఖ్యంగా ఆర్థికచర్యలు) వినియమం, నియంత్రణ చేసే అవసరం విద్యార్థులకు మనదేశంలో ఈ విధమైన నియంత్రణలను గురించిన ఉదాహరణలు వెంటనే స్ఫురిస్తాయి. అద్దెలకిచ్చే ఇళ్ళ కిరాయి ప్రభుత్వ నియంత్రణకు లోబడి ఉంటుంది. మొన్నమొన్నటివరకు ఆహారధాన్యాలు రేషనింగ్ పద్ధతి కింద నియంత్రణలో ఉండేవి. ఇప్పటికీ కొన్ని ఇతర వస్తువులు రేషనింగ్ కిందనే ఉన్నాయి. మూలధనపు పెట్టుబడులు చాలా వస్తువులతయారీ ధరలను ప్రభుత్వమే వినియమం చేస్తున్నది. ఆర్థికంగా పారిశ్రామికంగా దేశం అభివృద్ధి చెందిన కొద్దీ బహువిషయాలపై అనేక విధాలైన వినియమం ఎక్కువగా అవసరమవుతుంది.

కాబట్టి ప్రభుత్వ వినియమం అన్ని దేశాలలోనూ అవసరము. ఇది సామాన్యంగా ప్రభుత్వశాఖలు, స్థానిక సంస్థల ద్వారా జరుగుతుంది. అమెరికాలో కూడా వినియామక నియంత్రణ చాలావరకు ప్రభుత్వశాఖల ద్వారానే జరుగుతుంది. కార్మికశాఖ న్యాయమైన శ్రామిక ప్రమాణాలను అన్వయించడం, మెరైన్ తనిఖీ బ్యూరో (Bureau of Marine Inspection) నావలను వినియమం తనఖీ చేయడం మొదలైనవి దీనికి ఉదాహరణలు. ఇళ్ళ నిర్మాణము, జోనుల (Zones) ఏర్పాటు, ఆహారవస్తువుల అమ్మకంవంటి విషయాలను స్థానిక సంస్థలు వినియమం చేస్తాయి. కానీ వినియామక విధులలో ముఖ్యమైనవి చాలా భాగం పాలనా వ్యవస్థలోని భాగాలుగాని స్వాధీన వినియామక సంఘాలకు అప్పగించడమనేది అమెరికాదేశపు ప్రత్యేకత. ప్రధాన కార్యనిర్వాహక విధిని యావత్తూ అధ్యక్షుడనే వ్యక్తి పరంచేసి అధికార విభజన అనే సూత్రం ప్రకారం అతనిని శాసన నిర్మాణశాఖనుంచి స్వాధీనత ఇచ్చే అధ్యక్షపద్ధతి ప్రభుత్వం ఉండటంవల్ల ఈ ఏర్పాటు అవసరమయింది. అమెరికన్ అధ్యక్షుడు రోజువారీగా గానీ నిరంతరంగానీ ఏరాజ్య సంస్థకుగానీ బాధ్యత వహించడు. అతనిని ఇంపీచ్ (Impeach) చేయవచ్చుగానీ అది సామాన్యంగా ఉపయోగించడానికి వీలుగాని అతి దారుణ పరికరము. ఈ పరిస్థితులలో అమెరికన్ కాంగ్రెస్‌కూ, ప్రజలకూ అధ్యక్షుడు నిరంకుశాధికారి అవుతాడని నిరంతర భయంతో అతనికి అదనపు అధికారాలివ్వడానికి అయిష్టత చూపుతారు. కాబట్టి దేశంలో ఆర్థిక పారిశ్రామిక అభివృద్ధి కారణంగా వివిధ రంగాలలో వినియమము, నియంత్రణ అవసరమైనప్పుడు కాంగ్రెస్ ఆ అధికారాన్ని అధ్యక్షునికి కార్యనిర్వాహక శాఖల నియంత్రణకు బయటగా ఉండే వినియా

మక సంఘాలకు ఆర్పించింది. ఈ వినియామక సంఘాలకు కార్యనిర్వాహక శాఖనుంచి స్వాధీనత ఇవ్వడానికి రెండవ కారణము వాటి విధులలో కొన్ని న్యాయస్వభావము, అర్ధ న్యాయస్వభావమూ గలవిగా ఉండటమే. అధికార విఘటన మూల సూత్రంగా గల అమెరికన్ రాజ్యాంగం కింద న్యాయ సంబంధ విధులను కార్యనిర్వాహకశాఖ జోక్యంగానీ నియంత్రణ గానీ లేకుండా స్వాధీనతతో ఉంచవలెనన్న కోరిక చాలా బలమైనది.

భారతదేశం ఇంగ్లండ్‌వంటి దేశాలలో ఉన్న పార్లమెంటరీ వ్యవస్థ కింద పార్ల మెంటుకు నిత్యం బాధ్యత వహించే మంత్రి మండలి నిరంకుశమవుతుందన్న భయంలేదు. అందువల్ల ఈ దేశాలలో పాలనా వినియమము, నియంత్రణ వంటి విధులు ఎక్కువగా శాఖా పరమే చేసినారు. అంటే దీని అర్థం ఈ దేశాలలో స్వాధీన వినియామక ఏజన్సీలుగానీ సంఘాలుగానీ పూర్తిగా లేవనికాదు. కాగా అవి అమెరికాలో ఉన్నంత ఎక్కువగా గానీ ప్రముఖంగా గానీ లేవన్నది వాస్తవము.

బ్రిటన్, భారతదేశాలలో వినియామక విధులు - వాటిని నిర్వహించే ఏజన్సీలు
(Regulatory Work and Agencies in Britain and India)

జనరల్ వైద్య మండలి (General Medical Council), లా సొసైటి (Law Society) 1944 సంవత్సరంలో విద్యా చట్టంకింద స్థాపితమైన స్వాధీన పాఠశాల ట్రిబ్యునల్‌లు (Tribunals) బ్రిటన్‌లోని స్వాధీన వినియామక సంస్థలకు కొన్ని ఉదాహర ణలు. ఇండియాలో కూడా వైద్య మండలులు, బార్ కౌన్సిల్ స్వాధన వినియామక సంస్థల వంటివే కానీ అమెరికాలోని వినియామక సంఘాలవంటివి మనకులేవు. ఉమ్మడి వాటా కంపెనీల చట్టంపై 1954 సంవత్సరంలో నియమించిన భాభా కమిటీ కంపెనీల పాలనకు పెట్టు బడి విధాన నియంత్రణకూ (Control Capital issue) స్టాక్ ఎక్స్చేంజి వినియమానికి కార్పొరేట్ పెట్టుబడి-పాలనా సంఘాన్ని ఒక దానిని స్థాపించవలెనని సూచించింది. కానీ ఆ సిఫారసు అంగీకృతమైనది కాలేదు. కాగా ఆ విధులను ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖకు చెందిన కార్పొరేట్ పెట్టుబడీ పాలనా కమీషనర్‌కు అప్పగించడం జరిగింది. మన రాజ్యాంగ పద్ధతి వేరు కావడంవల్ల అమెరికాలోని స్వాధీన వినియామక సంఘాలవంటివి భారతదేశంలో అవసరంలేదు. ఆ విధంగా ఉండటంకూడా మంచిదే. ఎందువల్లనంటే పాలనా ఐక్యత సమన్వయంవంటి విషయాలలో అటువంటి సంఘాలు తెచ్చే సమస్యలను గురించి ఇప్పుడే మనము తెలుసుకొంటాము.

అమెరికాలో స్వాధీన వినియామక సంఘాలు
(Independent Regulatory Commissions in the U. S. A.)

పేరు మాత్రం ఏ విధంగా ఉన్నా స్వాధీన వినియామక సంఘాలు అధ్యక్షుని నుంచిగానీ, కాంగ్రెస్‌నుంచి గానీ పూర్తి స్వాధీనతతో లేవు. వాటి సభ్యులను సెనేట్ అంగీ కారంతో అధ్యక్షుడు 5 నుంచి 14 సంవత్సరాల కాలపరిమితికి నియమిస్తాడు. సంఘంలోని సభ్యుల పదవీ కాల వ్యవధుల మధ్య అతివ్యాప్తి ఉంటుంది. అంటే వారందరూ ఒకేసారి నియమితులు కావడంగానీ ఒకేసారి పదవీ విరమణ చెయ్యడంగానీ జరగదు. దీనివల్ల ఏ

అధ్యక్షుడూ కమీషన్‌లపై తన వారిని మాత్రమే నియమించడానికి వీలుగాదు. అదీగాక చాలా సందర్భాలలో చట్టరీత్యా సభ్యులకు ఒకటికన్నా ఎక్కువ రాజకీయ పార్టీ సభ్యుల నుంచి నియమించవలె. ఈ రక్షణలవల్ల సభ్యత్వం విషయంలో ఈ సంఘాలు అధ్యక్షుని నుంచి చాలా వరకూ స్వాధీనతతో ఉంటాయి.

ఈ కమీషన్‌ల సభ్యులను పదవినుంచి తొలిగించే అధికారము అధ్యక్షునికి ఉంటుంది కానీ ఆ కమీషన్‌లను నిర్మించే చట్టాలలో ఉదాహరించిన కారణాలవల్ల మాత్రమే అతడాపనిని చేయగలుగుతాడు. సివిల్ ఉద్యోగుల విషయంలో వలె ఆతడు తన ఇష్టం వచ్చినట్టు వారిని పదవినుంచి తొలగించలేడు. అర్ధ శాసన నిర్మాణ అర్ధ న్యాయవిధులను నిర్వహించే ఆ కమీషన్‌ల సభ్యులను సాధారణ కారణాలవల్ల గాక చట్టంలో ఉదాహరించిన కారణాలవల్ల మాత్రమే అధ్యక్షుడు తొలిగించగలుగుతాడని హంఫ్రీస్ ఎక్జిక్యూటర్స్ కేస్ (Hum phrey's Executors case; Rathbun vs united stores) లో నిర్ణయించబడింది. కానీ టి.వి.ఎ. (T.V.A.) వంటి వినియామక సంఘాల విధులు అర్థశాసన నిర్మాణ, అర్ధన్యాయపరమైనవి గాక, ఎక్కువగా పాలనా పరమైనవి కనక వాటి సంచాలకులను చట్టంలో ఉదాహరించని కారణాలవల్ల కూడా (ఉదాహరణకు ఆ దేశాలను ఖాతరు చెయ్యనందుకు) అధ్యక్షుడు తొలిగించవచ్చునని 'మార్గన్'కూ టెన్నిసీవాలీ ఆథారిటీకి మధ్య జరిగిన కేసులో (Morgan VS Tennessee Valley Authority) నిర్ణయించడం జరిగింది.

కాబట్టి కార్యనిర్వాహక శాఖనుంచి వినియామక సంఘాల స్వాధీనత ఎంతవరకంటె అవి అమెరికాలో ప్రముఖమైన పది నిర్వహణ శాఖల వ్యవస్థాపరిధికి వెలపల ఉండటం, అధ్యక్షునికి బాధ్యత వహించకపోవడం అతనికి నివేదికలర్పించక పోవడంవరకు మాత్రమే కాంగ్రెస్‌కు సంబంధించి ఈ సంఘాలను నిర్మించడం, స్థాపించి అధికారాలివ్వడం వంటి చర్యలద్వారా నియంత్రణ జరుగుతుంది. అందుకే నిజానికి శాసన నిర్మాణ శాఖ అంగాలుగా (Arms of the Legislature) వర్ణించినారు.

అమెరికాలో ఫెడరల్ స్థాయిలో స్వాధీన వినియామక సంఘాలు లేదా బోర్డులు కింద ఉదాహరించిన తొమ్మిది ఉన్నాయి.

1. అంతర్ రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘము - 1887 (The Interstate-Commerce Commission)

2. ఫెడరల్ రిజర్వ్ పద్ధతి గవర్నర్‌ల బోర్డు – 1913 (The Board of the Governors of the Federal Reserve System)

3. ఫెడరల్ వర్తక సంఘము-1914 (The Federal Trade Commission)

4. ఫెడరల్ కమ్యూనికేషన్‌ల సంఘము-1934 (The Federal Communications Commission).

5. ఫెడరల్‌పవర్‌కమీషన్-1930 (The Federal Power Commission)

6. సెక్యూరిటీల వినియామక సంఘము-1934 (The Securities and Exchange Commission).

7. జాతీయ శ్రామిక సంబంధాల సంఘము-1935 (The National Labour Relations Board)

8. సంయుక్త రాష్ట్ర మెరిటైమ్ సంఘము - 1936 (The United States Maritime Commission)

9. సివిల్ ఎయిరొనాటిక్స్ సంఘము-1938-1940 (The Civil Aeronautics Borad Authority)

పారిశ్రామిక వివాదాల సంఘాలు (Industrial Accidents Commission). పబ్లిక్ యుటిలిటీల సంఘాలు (Public Utilities Commissions) ఈక్వివలైజేషన్ సంఘము (Boards of Equialisation) వంటి వినియామక సంఘాలు రాష్ట్ర స్థాయిలో కూడా ఉన్నాయి.

వాటి నిర్మాణానికి సంబంధించి చాలా సంఘాల బోర్డులపై ఐదుగురు సభ్యులు ఉంటారు. కానీ ఫెడరల్ రిజర్వ్‌ల పద్ధతి గవర్నర్‌ల సంఘమూ ఫెడరల్ కమ్యూనికేషన్‌ల సంఘాలపై ఒక్కొక్కదానిలో ఏడుగురు సభ్యులూ, అంతర్‌రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘంపై 11 మంది సభ్యులూ ఉంటారు. సభ్యుల పదవీ కాలపరిమితి ఐదునుంచి ఏడుసంవత్సరాల వరకూ ఉంటుంది కానీ ఫెడరల్ రిజర్వ్ పద్ధతి గవర్నర్‌ల సంఘపు సభ్యుల పదవీ కాలం మాత్రం 14సంవత్సరాలు ఉంటుంది. ఇంతకుముందు చెప్పినట్లు పదవీకాలాలకు మధ్య అతి వ్యాప్తి ఉంటుంది. అందువల్ల అందరు సభ్యులూ ఒకేసారి పదవిలోకి రావడంగానీ, విరమణ చేయడంగానీ జరగదు. ఫెడరల్ రిజర్వ్ పద్ధతి గవర్నర్‌ల సంఘమూ, జాతీయ శ్రామిక సంబంధాల సంఘమూ తప్ప మిగిలిన వాటిపై రెండు రాజకీయ పార్టీల సభ్యులూ ఉండవలెనన్న నియమమున్నది. ఈ సంఘాల అధ్యక్షులను అమెరికన్ అధ్యక్షుడే నియమిస్తాడు. కానీ అంతర్ రాష్ట్రీయ వర్తక సంఘము, ఫెడరల్ పవర్ సంఘం మాత్రం వాటి అధ్యక్షులను వాటివాటి సభ్యులనుంచి ఎన్నుకొంటాయి.

అమెరికాలోని వినియామక సంఘాల విధ్యుక్త పరిధి
(Functional Jurisdiction of the Regulatory Commissions in the U. S. A)

అమెరికాలోని వినియామక సంఘాలలో 1887 లో ఏర్పాటయిన అంతర్ రాష్ట్రీయ వర్తక సంఘం మొట్టమొదటిది. అమెరికాలో జరిగే విదేశీయ, అంతర రాష్ట్రీయ వాణిజ్యాలకు సంబంధించి సాధారణ రవాణా సౌకర్యాలను ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్ట్యా వినియమం చేయడం మాత్రమే మొదట ఈ సంఘపు విధి కానీ తరవాత ఈ విధి చట్టరీత్యా విస్తృతమై అమెరికా వాణిజ్య తదితర అవసరాలకు సరిపడే విధంగా రైలు, నీరు, రోడ్డు మొదలైన రవాణాలను అభివృద్ధి చేసి, సమన్వయ పరిచి భద్రపరచవలసిన విధులను కూడా దీనికే అప్పగించినారు. దీనివల్ల అన్నిరకాల రవాణా సౌకర్యాలను వాటివాటి స్వాభావిక శ్రేష్ఠత చెడకుండా భద్రపరచడం, ప్రమాదరహితమైన దక్షతగల సేవలు అవసరమైనంత మేరకు పెంపొందించడం, న్యాయమైన చార్జీలను నిర్ణయించి అమలు జరిగేటట్లు చూడటం, వివిధాలైన రవాణా ఏజన్సీలకు మధ్య పోటీలలో దురాచారాలుగానీ పక్షపాతాలుగానీ లేకుండా చూడటం, ఈ సంఘపు విధులైనవి

ఫెడరల్ రిజర్వ్ పద్ధతి గవర్నర్ల సంఘము 1913 సం॥లో ఫెడరల్ రిజర్వ్ చట్టంకింద ఏర్పరచినారు. అమెరికాలోని 12 ఫెడరల్ రిజర్వ్ బాంకులూ తదితర జాతీయబాంకులన్నీ ఈసంఘంలో సభ్యులు. సాధారణ ద్రవ్యపరిస్థితి (General monetary Conditions) పరపతి, ఆచరణ విధానాలూ వాటికి అవసరమైన నిబంధన నియమాలను నిర్ణయిస్తుందీ సంఘము. పరపతి పరిస్థితులను అదుపులో ఉంచి (అంటే అనవసర పెంపుదలగానీ తరుగుగానీ లేకుండా చూడటం) సభ్యులైన బాంకులను పర్యవేక్షించడం సంఘపు ముఖ్యవిధి.

ఫెడరల్ వర్తక సంఘము 1914 సంవత్సరంలో అమలులోకి వచ్చిన ఫెడరల్ వర్తక సంఘపు చట్టంకింద అదే సంవత్సరంలో స్థాపితమయింది. ధరల నిర్ణయాంలో షరీకులూ, వెలివెయ్యడాలూ వాణిజ్యానికి హానికరమైన కలయికలూవంటి వాణిజ్య పోటీలో అన్యాయపద్ధతులు జరగకుండా చూడటం ఈసంఘపు బాధ్యతలు. 1938 సంవత్సరం వీలర్-లీ చట్టాన్ని (Wheeler-Lee Act) అనుసరించి ఆహార, ఔషధాలవంటి విషయాలలో తప్పుడు ప్రకటనలను అదుపులో పెట్టడం అక్రమమైన, తప్పుడైన చర్యలనూ, ఆచారాలను అరికట్టడంవంటి వాటిని కూడా ఈసంఘపు విధులలో చేర్చడం జరిగింది. ఈవిధంగా ఆర్థిక వ్యవస్థపై నియంత్రణ చెలామణీ జరపడం ద్వారా స్వేచ్ఛాపోటీ వ్యవస్థను కాపాడే బాధ్యత ఈ సంఘంపై ఉంది.

ఫెడరల్-పవర్ సంఘము ప్రభుత్వ భూములపై,నౌకాయాన యోగ్యమైన నదులపై జలవిద్యుత్ ప్రాజెక్ట్ల నిర్మాణానికి లైసెన్స్లిచ్చే నిమిత్తం 1920 సంవత్సరంలో మొదటి సారిగా స్థాపితమయింది. కాగా 1930 సంవత్సరంలో దీనిని స్వాధీన వినియామక సంఘంగా పునర్నిర్మించడం జరిగింది. జలవిద్యుత్ ప్రాజెక్టులకు లైసెన్స్లు మంజూరు చేయటంతో పాటు అంతర్‌రాష్ట్రీయ వాణిజ్యానికీ, ఇతర ప్రజాసౌకర్యాలకూ అవసరమయ్యే విద్యుత్, నాచురల్‌గాస్ (Natural Gas), రవాణా, అమ్మకాలను టోకులో అందించడమనే వాటికి ఈసంఘపు విధుల పరిధిని విస్తృతం చేయడం జరిగింది.

1934 సంవత్సరంలో ఫెడరల్ కమ్యూనికేషన్ల సంఘము అదే సంవత్సరంలో ఆమోదించిన కమ్యూనికేషన్ చట్టాన్నుసరించి నిర్మితమయింది. సివిల్, రక్షణ అవసరాలకు సంబంధించి అంతర్‌రాష్ట్రీయ, విదేశ తంతి, రేడియో, టెలివిజన్ వంటి కమ్యూనికేషన్ సర్వీస్ల విషయంలో కనెక్షన్లు, రూట్లు, చార్జీలూ, లైసెన్స్ల వంటివి వినియమం చేయడానికి ఈ సంఘం స్థాపిత మయింది. 1934 సంవత్సరపు సెక్యూరిటీల వినియామకపు చట్టాన్ననుసరించి సెక్యూరిటీ వినియామక సంఘం ఏర్పాటయింది. సెక్యూరిటీ-ఆర్థిక మార్కెట్లలో ప్రజలపెట్టుబడిని వారి సంక్షేమాన్ని కాపాడటమనేది ఈ సంఘపు సాధారణ విధి.

జాతీయస్థానిక సంబంధాల చట్టంకింద 1935 సంవత్సరంలో జాతీయ శ్రామిక సంబంధాల సంఘం స్థాపితమయింది. శ్రామిక సంఘాలలో యజమానులు జోక్యంచేసుకోవడమూ, వాటిలో ప్రముఖ పాత్ర వహించే ఉద్యోగులను పీడించడంవంటి అక్రమ చర్యలను నిషేధించి, ఉద్యోగులు తమ సొంత సంఘాల నేర్పరుచుకొని వారివారి ప్రతినిధుల ద్వారా సమష్టి

సంప్రదింపులు జరుపుకొనే హక్కును పునరుద్ఘాటించింది. సమ్మె మొదలయిన విషయాలలో శ్రామిక సంఘాలు ఉద్యోగులను బలాత్కరించడం, జోక్యం చేసుకోవడం కూడా నిషేధించడం జరిగింది. ఈ విధమైన అక్రమ చర్యలను ఆపించడం, తిరిగి జరగకుండా చూడటం, అటువంటి చర్యలకు సంబంధించిన ఆరోపణలను దర్యాప్తు చేయటం కూడా ఈ సంఘం చేస్తుంది.

జాతీయ రక్షణ, వ్యాపారాలకు సంబంధించి వాణిజ్య - నౌకాయానాన్ని ప్రోత్సహించడం, అభివృద్ధి చేయడం, పోషించడం వంటి విధుల నిర్వహణకు 1936 సంవత్సరంలో సంయుక్త రాష్ట్ర మేరిటైమ్ సంఘము చట్టరీత్యా స్థాపితమయింది.

1939 సంవత్సరపు పునర్వ్యవస్థీకరణ చట్టం కింద, 1940 సంవత్సరపు 3,4 నెంబర్ల పునర్వ్యవస్థీకరణ ప్రణాళిక ననుసరించి ప్రస్తుతరూపంలో ఈ సివిల్-ఏరోనాటిక్ సంఘము సివిల్ ఏరొనాటిక్ అథారిటీకి పారంపర్య సంస్థగా వెలిసింది. దేశీయ, విదేశీయ అవసరాలకు సరిపోయే విధంగా విమానయాన పద్ధతిని పెంచి, ప్రోత్సాహించి అభివృద్ధి చేయడం దీని విధి. అమెరికా విమాన సర్వీస్ ఆర్థిక విషయాలను వినియమం చెయ్యడం, సురక్షిత ప్రమాణాలను రూపొందించడం, విమాన ప్రమాదాలను దర్యాప్తుచేయటం, అంతర్జాతీయ రవాణాల అభివృద్ధిలో సహకార సహాయాల నందించడం వంటి విధులను కూడా ఈ సంఘం నిర్వహిస్తుంది.

ఫెడరల్ స్థాయిలోని వివిధ వినియామక సంఘాల పరిధి దేశవ్యాప్తంగా అంటే అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాల యావత్తు ప్రాంతాలకూ వ్యాపించి ఉంటుంది.

విధుల మిశ్రమ స్వభావము (Mixed Nature of the Functions)

ఈ సంఘపు విధులు పాలన, అర్ధశాసన నిర్మాణ, అర్ధన్యాయాలలో కూడా కొన్ని మిశ్రమ స్వభావాలతో ఉంటాయి. ఉదాహరణకు, అంతర్‌రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘాన్ని పేర్కొవచ్చు. తగినంత జాతీయ రవాణా పద్ధతిని నిర్మించి పోషించడం దానివంతు. దానికోసం వివిధ పద్ధతుల రవాణాల సాపేక్షముఖ్యత, న్యాయమైన సరసమైన రేట్లు, అక్రమ పోటీ నివారణ వంటివి నియమనిబంధనలద్వారా విధాన నిర్ణయం జరపవలె. ఇది నియమ నిబంధనలు చేయడమనే అర్ధశాసన నిర్మాణ విధి. ఈ నియమనిబంధనలను అమలు చెయ్యడంలో ఈ సంఘం పాలనా విధిని నిర్వహిస్తుంది. ఇదికాక దానంతట అదిగానీ, దానికి సంబంధించిన వాడు ఆరోపణ చేసినపుడుగానీ ఏదైనా విషయంలో ఈ నియమ నిబంధనలను సరిగా అనుసరించడం జరిగిందా లేదా అని నిర్ణయించే అర్ధ - న్యాయవిధిని ఈ సంఘం నిర్వహిస్తుంది. ఈ మూడు రకాల విధులూ ఒక్కొక్కసారి వేరువేరుగా దేనికదే అమలు జరుగుతాయి. కానీ ఈ సంఘాల విధులలో చాలా భాగం శాసన నిర్మాణ, న్యాయ, పాలనా విధులు మూడింటి మిశ్రమంతో కూడుకొని ఉంటుంది. చాలా సంఘాలు అక్రమ వ్యాపారపద్ధతులను నివారించడం, న్యాయమైన, సరసమైన ధరలుండేటట్లు చూడటం వంటి వాటివాటి కార్యకలాపాలకు సంబంధించి కొన్ని ప్రమాణాలను అనువర్తింప జేసింది పాటి అయ్యేటట్లు చూస్తాయి.

అటువంటి ప్రమాణాల అనువర్తనలో, విధాన నిర్ణయం అనే శాసన నిర్మాణ విధి (ఉదాహరణకు అక్రమ వాణిజ్యం అంటే ఏమిటి) ఆ విధానోల్లంఘనకు ప్రాసిక్యూట్ చేయడం (పాలనావిధి) అటువంటి ప్రాసిక్యూషన్ కేసులను నిర్ణయించడంవంటివి ఇమిడి ఉన్నాయి. అదే విధంగా చాలా కమిషన్‌లు అనుసరించే ముఖ్య వినియామక పద్ధతి లైసెన్స్‌ల మంజూరు. దీనిలో లైసెన్స్ పొందగోరేవారు అనుసరించవలసిన ప్రమాణాలను నిర్ణయించడం, ప్రతి కేసులో వీటిని అనుసరించడం జరిగిందా? లేదా? అని న్యాయనిర్ణయం చేయడం వంటి విధుల మిశ్రమమున్నది. ఈ విధుల మిశ్రమ స్వభావ కారణంగా అవి శాసన నిర్మాణవిధి, దాని ఉల్లంఘనకు ప్రాసిక్యూట్ చేసేవిధి, అందు పై న్యాయ నిర్ణయవిధి అనే మూడు విధులూ ఒకేచోట చేర్చబడినవని విమర్శ వచ్చింది.

వినియామక సంఘాల పై విమర్శ
(Criticism of the Regulatory Commissions)

అధ్యక్షుని పర్యవేక్షణనుంచి స్వాధీనతవల్లనూ, నిర్వహించే మిశ్రమ విధుల వల్లనూ వినియామక సంఘాలపై చాలావరకు విమర్శవచ్చింది. దానినిగురించి క్లుప్తంగా విచారిద్దాము.

మొదట, ఏ రాజ్యాంగాధికారానికీ వినియామక సంఘాలు సరిఅయిన బాధ్యత వహించవని చెప్పడం జరుగుతుంది. వాటికి అధ్యక్షునినుంచి స్వాధీనత ఉంటుంది. తన వివేచనా పూర్వకంగా వాటి సభ్యులను తొలగించలేడుగనక అధ్యక్షునికి వాటిపై అజమాయిషీలేదు. కాంగ్రెస్‌కు బాధ్యత వహిస్తూ దానికి ఏజంటుగా ఉంటుందని ఒక్కొక్కసారి వర్ణిస్తారు. కానీ ఆచరణలో కాంగ్రెస్ అజమాయిషీ దర్యాప్తులు జరపడం, నివేదిక లందుకోడంవరకు మాత్రమే. వాటి పాలనా కార్యక్రమాలపై కాంగ్రెస్‌కు సరిఅయిన అజమాయిషీ లేదు. అందువల్ల పర్యవసాన మేమిటంటే తమ పాలనా పరిధిలో ఈ సంఘాలు ఎవరికో బాధ్యత వహించవు. అందువల్ల వాటిని బాధ్యతారహిత సంఘాలనీ, ప్రభుత్వపు నాల్గవ అంగమూ, బాధ్యతా రహిత పరిధి అనీ రకరకాలైన పేర్లు పెట్టినారు. కొన్నికొన్ని విషయాలలో ఈ సంఘాలు సహకరించకపోయినా ఉత్సాహం చూపక పోయినా ఆయా విషయాలకు సంబంధించిన పాలనలో అధ్యక్షుని కార్యకలాపాలు సరిగా అమలు జరగటానికి ప్రతిబంధకం ఏర్పడుతుంది.

రెండు, ఈ సంఘాల పాలనా స్వాధీనతదేశపు ప్రభుత్వపు పాలనాయంత్రాంగంలో విచ్ఛిన్నత ఏర్పరిచి జాతీయ విధానంలో సరిఅయిన సమన్వయానికి ప్రతిబంధకమైనది. ఈ ప్రతిబంధకం ఆచరణలో కనిపించినా దానికి అవకాశాలు మాత్రం చాలా ఉన్నాయి. జాతీయ ఆర్థిక కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన శాఖలవంటి ఏజెన్సీలు నిర్వహించే చాలా వ్యవహారాలను ఈ సంఘాలు నిర్వహిస్తాయి. ఈ విధంగా ఆ రెంటికీమధ్య విధులలోనూ, అధికార పరిధులలోనూ అతివ్యాప్తి, సంఘర్షణ ఏర్పడవచ్చు. వివిధ సంఘాలమధ్యకూడా సంఘర్షణ లేర్పడవచ్చు. ఈ సంఘాల ఉనికివల్ల వికేంద్రీకరణ—కర్ణోల పాలన ఏర్పడే అవకాశముంది. జాతీయ వ్యవహారాలకు సంబంధించి సాధారణ కార్యనిర్వాహకుడుగా అధ్యక్షుడు సమన్వయానికి కీలకంకాగా ఈ సంఘాలు అతనికింద పనిచెయ్యవలెనని చెబుతారు.

మూడు, తమకు అవసరమైన ఆనుషంగిక సర్వీసుల విషయంలో ఈ సంఘాల స్వయంపోషకాలై ఉండటానికి ప్రయత్నించి ప్రభుత్వ శాఖలలో ఉండే గణాంక, న్యాయ తదితర సర్వీస్‌లను ఉపయోగించుకోవడానికి ఇష్టపడవు. అంటే ఉద్యోగులూ, ఖర్చు విషయంలో అనవసరమైన అతివ్యాప్తి జరుగుతున్నదన్నమాట.

ఆఖరున, ఈ సంఘాల చేతులలో శాసన సభ్యుడూ, ప్రాసిక్యూటరు, న్యాయాధికారుల విధులను పెట్టడంలో పౌరుని స్వేచ్ఛకు ప్రమాదం ఏర్పడింది. ఎందువల్లనంటే ఈ సంఘాలు తమ విధానాలను రూపొందించేటప్పుడు సంక్షేమగణాలు తమ పలుకుబడిని ఉపయోగించి వాటిపై ఒత్తిడి తీసుకొనివస్తాయి. ఒక్కొక్కప్పుడు ఈ పలుకుబడి ఒత్తిడి న్యాయసంబంధమైన విధుల నిర్వహణపై కూడా ఉంటుంది. కాబట్టి న్యాయవిధులకు అత్యవసరమైన సమదృష్టి, అతీతంగా ఉండటం (Detachment) ఈ సంఘాలకు ఉండవు. న్యాయవిచారణకు సంబంధించి కేసు విచారణ, సాక్ష్య నిబంధనలూ మొదలయినవాటిలో ఈ సంఘాల ప్రక్రియలు వేరుగా ఉండటంవల్ల న్యాయనిర్ణయానికి ఏర్పరిచిన రక్షణలు ఇక్కడ ఉండవు. ఈ సంఘాల నిర్ణయాలపై సాధారణ న్యాయస్థానాలకు అపీళ్ళపైకూడా కొన్ని ఆంక్షలు ఉండటంతో పీడిత వ్యక్తికి (Aggrieved party) కి న్యాయంకోరే అవకాశంకూడా లేకుండా పోయింది.

క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే పాలనాన్యాయం రెండువైపులనుంచి వినియామక సంఘాలు విమర్శకు గురి అయినవి. వాటి ఉనికి పాలనా ఐక్యతకూ, సమన్వయానికీ అవరోధాలు కనక పాలకుడు వాటిని గర్హిస్తాడు. న్యాయ విచారణ, వాటి పద్ధతులూ ప్రక్రియలూ న్యాయసూత్రాలను భంగ పరుస్తాయని న్యాయవాది వాటిని ప్రతిఘటిస్తాడు.

వినియామక ప్రక్రియ (Regulatory Procedure)

కార్యనిర్వాహక శాఖగానీ, వినియామక సంఘాలుగా చెప్పబడేవి కానీ వినియామక ప్రక్రియకు వీలున్న మూడు విధానాలలో ఏదో ఒక దానిని అనుసరించవలె. నియమ నిర్ణయ పద్ధతీ, పాలనాచర్యపద్ధతీ, కేసునిర్ణయ పద్ధతీ అనే మూడు పద్ధతులలో ఏదో ఒకదాని ద్వారా వినిమయం జరుపవచ్చు.

ఆధునిక సమాజం సృష్టించిన క్లిష్ట సమస్యలను ఎదుర్కోవడంలో శాసన నిర్మాణశాఖలు సాధారణ విషయాలకు పరిమితమై, శాసనాల నిర్మాణంలో ముఖ్య విషయాలను మాత్రమే ఉదహరించి, వివరాల రచనను వాటికి సంబంధించిన శాఖలకూ వినియామక సంఘాలకూ వదలటం జరుగుతున్నది. ఉదాహరణకు శాసనాలననుసరించి రైల్వే రవాణా వారు "న్యాయమైన, సరసమైన" రేట్లను నిర్ణయించవలె. "వాణిజ్య పోటీలో అక్రమ చర్యలు" నిరసించవలె అని మాత్రమే చెప్పి ఆ విధమైన రేట్ల నిర్ణయం, ఆచారాలను ఉదహరించడం వంటి విషయ నిర్ణయభారాన్ని వినిమాయక సంఘాలపై ఉంచుతాయి. ఏయే రేట్లను అన్యాయమయినవిగా నిర్హేతుకంగా పరిగణించటం జరుగుతుంది. ఏయే చర్యలను వాణిజ్య ఆచరణతో అక్రమంగాభావించడం జరుగుతుంది అనే విషయాలకు నియమ నిర్ణయాలద్వారా నిర్వహించడమనేది ఈ సంఘాలు తమ పనులను నిర్వహించే పద్ధతులలో ఒకటి.

వినియామక సంఘాలు నిర్ణీత ప్రమాణాలను చేరటంలో నియమ నిర్ణయంద్వారా కాక లైసెన్సు లివ్వటం, తనిఖీ, పర్యవేక్షణవంటి పాలనా పద్ధతులనుకూడా అనుసరించవచ్చు.

ప్రమాణాలను రూపొందించబడిన నియమాలద్వారాగానీ లేదా ప్రత్యక్షంగాకానీ అమలు జరపటమేగానీ ఇక్కడ లక్ష్యము, ప్రమాణాల నిర్వచనంకాదు. ఒక్కొక్కసారి ఈ ప్రమాణాలను నియమాలద్వారా ఖచ్చితంగా నిర్వచించడానికి వీలుగాదు. అటువంటప్పుడు పాలనా పద్ధతిలోగానీ లేదా కేసు పద్ధతిలోగానీ మాత్రమే అటువంటి ప్రమాణాలను అమలు చెయ్యాలె.

చట్టధిక్కారము, నిర్దేశప్రమాణాల ఉల్లంఘనలకు సంబంధించిన ఫిర్యాదులపై తీసుకొన్న నిర్ణయాలతో కూడుకొని ఉంటుంది కేసు నిర్ణయపద్ధతి. ఈ కేసులు వినియామక సంఘాలదృష్టికి సాపేక్షగల ప్రైవేటువ్యక్తులు తీసుకొనిరావటంగాని, లేదా సంఘాలు తమకు తామై ధిక్కారంచేసినారన్న అనుమానంగలవారిని విచారణ, దర్యాప్తుల కోసం తమ ముందుకు పిలువవచ్చు. వీటికి ప్రత్యామ్నాయంగా వ్యక్తులుగానీ, సంస్థలుగానీ రవాణా వ్యాపారం చేపట్టడం, దాన్ని పెంపొందించటంవంటి ఏ కార్యకలాపాలనయినా ప్రతిపాదన చేసినప్పుడు వినియామక సంఘాల మంజూరునూ, అనుమతినీ పొందిమాత్రమే అటువంటి కార్యాలను చేపట్టవచ్చు.

ఇంతకుముందు చెప్పినట్లు సాధారణంగా ఒక సంఘపు వినియామకచర్యలో మూడురకాల పద్ధతులూ విడదీయలేనంతగా కలిసిపోవచ్చు. కొంతమంది రచయితల దృష్టిలో వినియామక సంఘాల విధులను నియమ రచన పాలనాచర్య, న్యాయ నిర్ణయం అని మూడు విధాలుగా విభజించడం వాటి విధులను సరిగా అవగాహన చేసుకోకపోవడం వల్లనే. ఈ సంఘాల పద్ధతులను సరిగా సూచించేటందుకు వీటన్నిటికన్నా ఒక విస్తారమైన మాట ఏదయినా లేదా కనీసం వాటి కలయికలో కూడుకొన్న ఏదయినా ఒకటి అవసరము. వినియామకచర్య, సాధారణస్వభావం వర్ణించేటందుకు యధార్థాన్వేషణ (Fact finding approach) దృక్పథం అనేపదం చాలా సమంజసంగా చెప్పబడింది. ఈ యథార్థాన్వేషణ దృక్పథం అంటే ఏమిటి ?[1] ఇది శాసన నిర్మాణశాఖ కమిటీలు వాటి ముందున్న సమస్యలపై దర్యాప్తు జరిపే పద్ధతికి సంబంధించినది. విధానాలు చేయటానికి అవసరమైన సాంఘిక, ఆర్థిక ప్రాతిపదికలకు సంబంధించి విషయసేకరణా, దర్యాప్తులలో తానే స్వయంగా చొరవతీసుకోవడమూ, సాక్ష్యసేకరణలో న్యాయస్థాన ప్రక్రియలను విసర్జించటమూ, సాక్షులను యథేచ్ఛగా ప్రశ్నించడమూ, సాపేక్షగల సాక్షులు ఏది చెప్పినా ప్రజాశ్రేయస్సును ఎల్లవేళలా మనస్సులో ఉంచుకోవడమూవంటివన్నీ ఈ దృక్పథం లేదా పద్ధతిలో ఇమిడి ఉన్నవి.

కేసు విచారణ - నిర్ణయాలు (Hearing of Cases and Decisions)

వినియామక సంఘాలముందుకు కేసులు మూడు విధాలుగా రావచ్చు. ఒకటి, లాంఛనప్రాయంకాని ఫిర్యాదుద్వారా. రెండు, మహజరువంటి లాంఛనప్రాయమైన ఫిర్యాదు ద్వారా. మూడు, ప్రజాశ్రేయస్సుకు గార్డియనుగా సంఘము చొరవ తీసుకొనటంద్వారా. మామూలున్యాయస్థానాలు తమముందుకు కేసులు రావడంలో చొరవతీసుకోవు గనక ఈ విషయంలో వాటికన్న (పాలనా న్యాయస్థానాలకు కూడా) ఈ సంఘాలకు ముఖ్యంగా తారతమ్యం ఉంటుంది.

1. Morstein Marx., Elements of Public Administration. PP. 216-17.

పై మూడింటిలో ఏ విధంగానైనా కేసు వినియామక సంఘం ముందుకు వచ్చినప్పుడు దానికి సంబంధించిన పార్టీలకు నోటీసివ్వడమనేది రెండవమెట్టు. తరవాత మెట్టు విచారణ ఈ విషయంలో న్యాయస్థానాల ప్రక్రియలకూ దీనికీ రెండు ముఖ్య భేధాలున్నాయి. కాబట్టి సాక్ష్య సేకరణలో లాంఛనప్రాయమైన నియమాలు విచారణకు వర్తించవు. విషయ సేకరణలో ఉపయోగకరంగా ఉన్న సాక్ష్యం మొత్తం స్వీకృతమవుతుంది. రెండు, చివరను కేసును నిర్ణయించే వ్యక్తిమాత్రమే సాక్ష్యాన్ని వినవలెనన్న నియమంలేదు. విచారణపై అధ్యక్షత వహించే పర్యవేక్షణాధికారులు డజన్లకొద్దీ ఉంటారు. వారు తమముందు ఉంచిన సాక్ష్యాధారంగా అభిప్రాయాలూ, సిఫారసులూ చేయగా వాటిపై సంఘపు అధ్యక్షుడు సంతకం పెడతాడు. సాక్ష్యంమాత్రం రికార్డ్ అవసరమైతే అపీలుకు అందుబాటులో ఉంటుంది.

అవి నిర్ణయించే కేసులకు సంబంధించి వినియామక సంఘాలు పాలనా న్యాయస్థానాలుగా (Administrative Tribunals) పని చేస్తాయి. అందువల్ల వాటి నిర్ణయాలపై అప్పీళ్లు, న్యాయశాఖ సమీక్షలవంటి విషయాలలో కొన్ని అంశాలున్నవి. ఈ విషయాలు పాలనా న్యాయస్థానాలకు సంబంధించిన ప్రకరణంలో ప్రస్తావించడం జరిగింది.

వినియామక సంఘాలను ప్రభుత్వశాఖలలో ఏకీకరణ చేసే ప్రతిపాదన (Proposed Integrations of Regulatory Commissions with the Departments)

పాలనా నిర్వహణ విషయంకోసం నియమితమైన ప్రెసిడెంట్ కమిటీ (Brownlow Committee-1936) తన నివేదికలో ప్రతి ఒక్క సంఘమూ దానికి సంబంధించిన ప్రభుత్వశాఖలో ఏకీకృతం కావలెనని సూచించింది. ఇక్కడ "దానికి సంబంధించిన శాఖ" అంటే ఆ వినియామక సంఘానికి సరిపడిన విధులను నిర్వహించే శాఖ అని అర్థము.

ఈ విధానం రీత్యా ప్రతివినియామక సంఘమూ ఇప్పటివలెనే తన న్యాయవిధులను నిర్వహిస్తుంది. ఈ విషయంలో సంఘము సంబద్ధమైన శాఖ గృహ కార్యకలాపాల పాలన (Administrative House-Keeping) నిర్వహించడం మాత్రమేగానీ ఇతరత్రా జోక్యంకానీ, అజమాయిషీగానీ చేయదు. ఇక సంఘం, పాలనా విధులు శాఖలోని ఒక బ్యూరోగా కానీ, ఉపశాఖగాగానీ వ్యవస్థీకృతమై కార్యదర్శి, అధ్యక్షుల కింద ఉంటుంది. ఆ సంఘానికి సంబంధించి వినియమ రచన, విధాన నిర్ణయం, ప్రాసిక్యూషన్ వంటి ఇతర వినియమ విధానాలన్నీ కూడా ఆ బ్యూరో లేదా విభాగం నిర్వహిస్తుంది. ఈ ప్రణాళిక అంతర్యం వినియామక విధులను న్యాయ, న్యాయేతర అని రెండు రకాల విధులుగా వేరుచేయడమే. న్యాయవిధులకు సంబంధించి శాఖతో సంఘపు సంఘటితము గృహ కార్యకలాపాల సేవకు మాత్రమే పరిమితము కాని న్యాయేతర విధులలో సంఘం శాఖలో పూర్తిగా సంఘటితమై దానిలో ఒక బ్యూరోగా లేదా విభాగంగా ఉంటుంది. తాను అరువది రోజులలో తిరస్కరించవచ్చునన్న షరతుకు లోబడి కాంగ్రెస్ ఇచ్చే అధికారం ద్వారా కార్య నిర్వాహక శాఖ ఉత్తరువు జారీచేయటం ద్వారా ఈ పునర్వ్యవస్థీకరణ అమలు జరగవలెనని కమిటీ సిఫారసు చేసింది. కాని చాలా తక్కువమేరకు మినహా అటువంటి అధికారాన్ని

అధ్యక్షుని కియ్యడానికి కాంగ్రెస్ ఒప్పుకోలేదు, 1939 సంవత్సరపు పునర్వ్యవస్థీకరణ చట్టం కింద అధ్యక్షుని పునర్వ్యవస్థీకరణాధికారం నుంచి ముఖ్యమైన వినియామక సంఘాలను ప్రత్యేకంగా మినహాయించడమయింది. దాని ప్రకారం ఒక సివిల్-ఏరోనాటిక్ సంఘము మాత్రం కమిటీ సిఫారసు చేసిన విధంగా పునర్వ్యవస్థీకృతం కావచ్చు.

చాలా సంవత్సరాల తరవాత ఈ సమస్యను పరీక్షించిన హూవర్ కమీషన్ (1949) ప్రెసిడెంట్ కమిటీకి భిన్నమయిన అభిప్రాయం వెలిబుచ్చింది. వినియామక సంఘాలకు వ్యతిరేకంగా ప్రెసిడెంట్ కమిటీ తన వాదనను కేవలం సిద్ధాంతాలపై ఆధారపడి నిర్మించిందని ఈ హూవర్ కమీషన్ అభిప్రాయ పడింది. అధ్యక్షునికి వినియామక సంఘాలకూ మధ్య రాగల సంఘర్షణలను గురించి ఈ కమిషన్ ప్రస్తావించినా ఆచరణలో ఇవి వచ్చినట్లు ఏ ఋజువునూ చూపించలేదు. నిజఫలితాలను పరిశీలిస్తే తమ కార్యకలాపాల విషయంలో ఈ సంఘాలు తమలో తాముగాని లేదా ప్రభుత్వ కార్యనిర్వాహక శాఖలో గానీ చక్కగా సమన్వయం కుదుర్చుకొన్నట్లు తెలుసుకోవచ్చు.

9
లైన్ ఏజన్సీలు
(LINE AGENCIES)

C. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు
The Government Corporations)

స్వభావము (Nature)

శాఖలు, వినియామక సంఘాలు కాక వేరొక తరగతికి చెందిన లైన్ ఏజన్సీలు ప్రభుత్వ కార్పొరెషన్‌లు సాధారణంగా శాఖలలో కానరాని పాలనా, ఆర్థిక స్వయంప్రతిపత్తులు వీటికి కొంతవరకు ఉంటాయి. అట్లాగని ఇవి ప్రధానకార్యనిర్వాహకుని నియంత్రణ నుంచి వినియామక సంఘాలకున్నంత స్వాధీనతతో ఉండవు. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకూ, శాఖలకూ, వినియామక సంఘాలకూ మధ్యభేదం కేవలం వాటికి స్వయం ప్రతిపత్తి ఎంత ఉంటుందనే విషయంలోనేకాదు, ప్రయోజనాలూ, విధులూ పనిచేసేపద్ధతులలో అవి వేరువేరుగా ఉంటాయి.

పాలనా ఏజన్సీలుగా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకున్న ప్రత్యేక కారకాలపై నమ్మకం లేని రచయితలున్నారు. లియోనార్డ్. డి. వైట్ (Leonard D. White) అంతర్వ్యవస్థీకరణలోగానీ స్వయంప్రతిపత్తిలోగానీ, విధులూప్రక్రియలలోగానీ కార్పొరేషన్ ముఖ్యంగా శాఖనుంచి లేదా బ్యూరోలనుంచి భిన్నంగా ఉండదని భావించినాడు. ముఖ్యంగా అమెరికాలో ఇటీవలికాలంలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లపై శాసన నిర్మాణశాఖ నియంత్రణ ఎక్కువైనందు వల్ల అవి శాఖల కారకాలను పెంచుకోవడంతో వాటిరెండింటి మధ్యా భేదం సన్నగిల్లింది. కొంత మంది ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు కావంటారు. న్యాయశాస్త్రరీత్యా చెప్పవలెనంటే కొందరు వ్యక్తుల సముదాయం ఒక్కవ్యక్తి యొక్క న్యాయమూర్తి మత్వం పొందడాన్నే కార్పొరేషన్ అంటారు. వ్యవస్థీకర విషయంలో సాధారణ ప్రభుత్వ శాఖల నుంచి చాలా కొద్ది విభేదాలతో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లుగా చెప్పబడే వాటిలో చాలావాటిక ఈ కారకం లేదు. అందువల్ల ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ను ఏదోమర్యాద కొద్ది మాత్రమే కార్పొరేషన్‌లుగా పిలుస్తున్నారని చెబుతారు.

ఇది ఎట్లా వున్నా సామాన్యంగా చాలా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకు ప్రత్యేకమైన ఆకృతులు (Features) ఉన్నట్లు గుర్తించడం జరిగింది. కార్పొరేషన్‌లు పూర్తిగా గానీ చాలావరకుగానీ నిర్వహించే వర్తక వాణిజ్యాలకు సంబంధించిన కార్యకలాపాలకూ కేవలం ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలు నిర్వహించే శాఖలకూ మధ్యభేదం సూచించడంలో ఈ భావన ఉపయోగకరమైనది.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ల పుట్టుక
(Genesis of the Government Corporations)

ప్రభుత్వం వర్తక వాణిజ్యరంగాలలో ప్రవేశించడం వల్ల ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్లు ఏర్పడినాయి. ఆధునిక కాలపు పారిశ్రామిక పట్టణ నాగరకతవల్ల సాంఘికంగా క్లిష్టతలు ప్రవేశించి ప్రభుత్వ వాణిజ్యాన్ని పరిశ్రమలను వినియమం చేయడమేగాక ప్రజలకు కొన్ని ముఖ్యవస్తువులనూ, సేవలనూ సరసమైన ధరలకు అందేటట్లు చేసేటందుకు వాటిలోకొన్నిటిని నేరుగా తానే నిర్వహించవలసిన పరిస్థితిని కల్పించినాయి. ఈ సందర్భంలో ప్రభుత్వరంగం నిర్వహణకు తగిన యంత్రాంగము, వ్యవస్థ ఏది అనే ప్రశ్నసహజంగా ఉద్భవిస్తుంది. సాధారణంగా ప్రైవేట్ వాణిజ్య సంస్థలంత మితవ్యయంతో దక్షతతో ప్రభుత్వరంగం పనిచేయలేదనే విమర్శఉన్నది. దీనికి ముఖ్యకారణాలలో ఏ విధమైన పనికి శాఖావ్యవస్థీకరణ ప్రక్రియలు తగినవి కావనేది ఒకటి. వాణిజ్య సంస్థల ప్రైవేట్ నిర్వహణకు వ్యవస్థరీత్యా ఆర్థికంగా ఎక్కువ అద్రుథత ఉండటమూ ప్రక్రియలలో జాప్యం తక్కువ ఉండటమూ ప్రభుత్వ నిర్వహణకన్నా పాలనా వివరాలలో నియంత్రణనుంచి ఎక్కువ స్వాధీనత ఉండటమూ అనేలాభాలున్నవి. వీటివల్లనే మితవ్యయం దక్షతా ఉంటాయి. ఆర్థికరంగంలో అదే విధమైన విజయం కావలెనను కొంటే ప్రభుత్వం, ప్రైవేట్ వాణిజ్య నిర్వహణ మంచి గుణాలను అనుకరించక తప్పదు. వాణిజ్యవ్యవస్థ ముఖ్యంగా అనుసరించేపద్ధతులు ఉమ్మడి వాటా కంపెనీగానీ (Joint Stock Company), కార్పొరేషన్గానీ అవుతుంది. కాబట్టి ప్రభుత్వంకూడా తన వాణిజ్యరంగానికి ఇవే వ్యవస్థారీతులు అనుసరించవలె. ఈ విధంగా ప్రభుత్వం వాణిజ్యరంగాలలో ప్రవేశించడంలో ప్రభుత్వపాలనలో వాణిజ్యపద్ధతి వ్యవస్థా ప్రక్రియలకు వచ్చిన ప్రాముఖ్యంవల్ల ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ ఏర్పడింది.

కార్పొరేషన్ చట్టబద్ధమైన భావన (Legal Concept of a Corporation)

చట్టం దృష్టిలో కార్పొరేషన్ ఒక కృత్రిమవ్యక్తి అంటే ఒకేవ్యక్తిగా నడుచుకోవడానికివీలై చట్టబద్ధమైన గుర్తింపు పొందిన ఒక నికాయము లేదా సహజ వ్యక్తుల సముదాయము. సాధారణంగా దానికి శాశ్వత వారసత్వమూ, సాధారణముద్ర (Common seal) ఉంటాయి. అది ఆస్తిని ఆర్జించగలుగుతుంది, ఉంచుకొనగలుగుతుంది, బదిలీ చేయగలుగుతుంది. ఒప్పందాలు చేసుకోగలుగుతుంది, దావాలను వేయడమేకాక వాటి మీద ఇతరులు వేసే అవకాశంకూడా ఉంటుంది. అధికారయుతమైన శాసనాల నిర్మాణశాఖ చేసిన చట్టంరీత్యాగానీ లేదా కార్యనిర్వాహక శాఖ జారీచేసే చార్టర్ (Charter) వల్ల గాని కార్పొరేషన్లు నిర్మితమవుతాయి. నేరుగా చట్టంవల్లగానీ, చట్టంకిందగానీ కార్పొరేషన్ను తయారు జేయటమనే మొదటిపద్ధతే సాధారణంగా ఈ రోజులలో అనుసరించే పద్ధతి.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ల పెరుగుదల
(The Growth of Government Corporations)

ఆంగ్లో సాక్సన్ (Anglo-Saxon) దేశాలలోనూ, వాటి వ్యవస్థల నుంచి

ప్రభావితమైన ఇతర దేశాలలోనూ, స్థానిక సంస్థలను సంప్రదాయసిద్ధంగా శాశ్వత వారసత్వమూ, సాధారణ ముద్ర మొదలయిన అంశాలతో కూడుకొన్న కార్పొరేషన్‌లుగా గుర్తింపు పొందినవి. కాని ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లను వాణిజ్య సంస్థలుగా ఉపయోగించడమనేది ఇటీవలనే కొత్తగా మొదలయింది.

బ్రిటన్‌లో కార్యనిర్వాహక నియంత్రణ నుంచి వివిధ పరిమాణాల స్వాధీనతతో కొన్ని ప్రభుత్వ ప్రత్యేక సాంకేతిక సాంస్కృతిక విధులు నిర్వహించే ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ చాలా కాలంగా పరిచయమైనవే, వాటిలో కొన్ని 19 వ శతాబ్ది మొదటి సంవత్సరాల నుంచి ఉన్నాయి. అటువంటి వాటిలో ఐదు రకాల వాటి మధ్య తారతమ్యం మనము గుర్తించవచ్చు. మొదట ఛారిటీ కమిషన్ (Charity Commission 1853), ట్రినిటీ హౌస్ (Trinity House 1518), పబ్లిక్ ట్రస్టీ (Public Trustee) 1906) వంటి కేవలం ప్రభుత్వ విధులను నిర్వహించేవి ఉన్నాయి. రెండు, ప్రత్యేక లేదా సాంకేతిక విధులను నిర్వహించే టిత్ రిడెంప్షన్ కమిషన్ (Tithe Redemption Commission 1839), మెడికల్ రిసెర్చ్ కౌన్సిల్ (Medical Research Council 1928).ఎయిర్ రిజిస్ట్రేషన్ బోర్డ్ (Air Registration Board 1937) మొదలయినవి ఉన్నాయి. మూడు, సాంస్కృతిక కార్యకలాపాలను జరిపే పబ్లిక్ రికార్డ్‌ల కార్యాలయము (Public Records Office 1838), ఆర్ట్స్ కౌన్సిల్ (Arts Council 1940). బ్రిటిష్ నేషనల్ మ్యూజియమ్ అండ్ ఆర్ట్స్ కలెక్షన్, బ్రిటిష్ కౌన్సిల్ వంటి సంస్థలున్నాయి. నాలుగు, కొన్నిశాఖలలో అంతర్భాగాలుగా ఉంటూ ప్రత్యేక వ్యక్తిత్వ హోదా కలిగిన ప్రిజన్ కమీషనర్‌లు (Prison Commissioners 1977) బోర్డ్ ఆఫ్ కంట్రోల్ (Board of Control 1930), ప్రభుత్వ భూముల కమీషనర్‌లు (The Commissioners for Crown Lands 1927) మద్య నియంత్రణచేసే ప్రభుత్వ నిర్వహణ జిల్లాలు (State Management Districts for Liquor Control) ఐదు, సాంఘికమైన పెద్దపెద్ద సర్వీసులూ పరిశ్రమలూ అప్పగించిన కొత్తతరహా కార్పొరేషన్‌లు ఉన్నాయి. బ్రిటన్‌లో పైన ఉదాహరించిన వివిధరకాల కార్పొరేషన్‌ల సంఖ్య రెండువందలకు పైగా ఉంటుందని అంచనా.

కొత్త తరహా వాణిజ్య లేదా సేవా కార్పొరేషన్‌లను ఈ కింది రెండు తరగతులుగా విభజించినారు. 1945 కు ముందు ఏర్పడిన మొదటి తరగతివి, మిగిలినవి ఆ తరవాత 1945-51 కి మధ్య ఎన్నికైన లేబర్ ప్రభుత్వ జాతీయాకరణ కార్యక్రమం కింద నెలకొన్నవి.

1945 కు ముందు కార్పొరేషన్‌లలో పోర్ట్ ఆఫ్ లండన్ అథారిటీ (Port of London Authority 1908), కేంద్ర విద్యుత్ సంఘము (Central Electricity Board-1926-Now the British Electricity Authority), బ్రిటిష్ బ్రాడ్‌కాస్టింగ్ కార్పొరేషన్ (British Broadcasting Corporations 1927), రేస్ కోర్స్ బెట్టింగ్ నియంత్రణ సంఘము (Race course Betting Control Board 1928), లండన్ పాసింజరు ట్రాన్స్‌పోర్ట్‌సంఘము (London Passenger Transport Board-

1. Robson., Problems of Nationalised Industry, PP. 15-17.

1928-Now the British Transport Commission), బ్రిటిష్ ఓవర్‌సీస్ ఎయిర్ వేస్ కార్పొరేషన్ (British Overseas Airways Corporation 1939,) వంటి వాటిని ఉదాహరించవచ్చు. 1945 తరవాత జాతీయం చేయబడిన పరిశ్రమల నిర్వహణ కోసం లేబర్ ప్రభుత్వము నిర్మించిన కార్పొరేషన్‌లలో బాంక్ ఆఫ్ ఇంగ్లండ్ (Bank of England-1945), నేషనల్ కోల్‌బోర్డ్ (National Coal Board-1948), బ్రిటిష్ రవాణా సంఘము (British Transport Commission 1946), బ్రిటిష్ ఓవర్‌సీస్ ఎయిర్ కార్పొరేషన్ (The British Overseas Air Corporation 1946), బ్రిటిష్ ఎయిర్‌వేస్ కార్పొరేషన్ (The British Airways Corporation 1946), ముడి ప్రత్తి సంఘము (Raw Cotton Commssion 1946), ఓవర్‌సీస్ ఫుడ్ కార్పొరేషన్ (Overseas Food Corporation), కేబుల్ అండ్ వైర్‌లెస్ డెవలప్ మెంట్ కార్పొరేషన్ (Cable and Wireless Development Corporation 1947), బ్రిటిష్ ఎలక్ట్రిసిటీ అథారిటీ (British Electricity Authority-1947) నేషనల్ గాస్ కౌన్సిల్ (National Gas Council-1948), అనేవి ఉన్నాయి.

ప్రభుత్వ పరిశ్రమలకు కార్పొరేట్ పద్ధతిని బహుశా అమెరికా విరివిగా ఉపయోగించినట్లు చెప్పవచ్చు. ఆ దేశపు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లలో మొదటిది, చాలా పాతదీఅయిన పనామారైల్‌రోడ్ కంపెనీ 1904 లో స్థాపితమయింది. మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామం జరిగినప్పుడు కార్పొరేషన్‌లు మొదటిసారిగా పెద్దఎత్తున స్థాపితమయినాయి. అప్పుడు స్థాపితమైనవాటిలో ముఖ్యమైనవి కొన్ని : యు. ఎస్. హౌసింగ్ కార్పొరేషన్ (U. S. Housing Corporation), యు. ఎస్. ఆహారధాన్యాల కార్పొరేషన్ (U.S. Grain Corporation), వార్ ఫైనాన్స్ కార్పొరేషన్ (War Finance Corporation), ఎమర్జన్సీ ఫ్లీట్ కార్పొరేషన్ (Emergency Fleet Corporation).1929లో ఏర్పడిన ఆర్థిక మాంద్యంవల్ల రెండవసారి చాలా కార్పొరేషన్‌ల స్థాపన అవసరమయింది. వాటిలో కొన్ని ముఖ్యమైనవి: రికన్‌స్ట్రక్షన్ ఫైనాన్స్ కార్పొరేషన్ (Reconstruction Finance Corporation-1932), హోమ్ ఓనర్స్ లోన్స్ కార్పొరేషన్ (Home Owners Loans Corporation-1933), ఫెడరల్ సర్‌ప్లస్ కమాడిటీస్ కార్పొరేషన్ (Federal Surplus Commodities Corporation-1933),టెన్నిస్‌వాలీ అథారిటీ (Tennessee Valley Authority-1933), ఫెడరల్ డిపాజిట్ ఇన్సూరెన్స్ కార్పొరేషన్ (Federal Deposit Insurance Corporation), ఫెడరల్ సేవింగ్స్ అండ్ లోన్ ఇన్సూరెన్స్ కార్పొరేషన్ (Federal Savings and Loan Insurance Corporation), ఫెడరల్‌ఫారమ్ మార్టగేజ్ కార్పొరేషన్ (Federal Forum Mortgage Corporation-1933).1944 సంవత్సరంలో కల్లా 312 మిలియన్‌ల డాలర్ల ఖర్చుతో కూడుకొన్న సుమారు 100 ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు అమెరికాలో స్థాపితమయినాయి.

భారతదేశంలో 1934 సంవత్సరంలో స్థాపితమైన ఒక్క రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియామినహా స్వాతంత్ర్యం వచ్చేవరకూ ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లంటూలేవు. బ్రిటిష్‌వారి పాలనలో ప్రభుత్వ పరిశ్రమలను, వర్తక సంస్థలను శాఖలే నిర్వహించినాయి. స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన తరువాత చాలా కాలంగా అశ్రద్ధచేసిన దేశపు ఆర్థిక పెంపుదలను జాతీయ ప్రభుత్వం

చేపట్టినప్పుడు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు అవసరమయినాయి. పర్యవసానంగా పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్ (Rehabilitation Finance Corporation-1949), దామోదర్ లోయ కార్పొరేషన్ (Domodar Valley Corporation-1948), పారిశ్రామికవిత్త కార్పొరేషన్ (Industrial Finance Corporation-1948), పారిశ్రామికోద్యోగుల రాష్ట్రభీమా కార్పొరేషన్ (Industrial Employees State Insurance Corporation-1938), ఇండియన్ ఎయిర్‌లైన్స్ కార్పొరేషన్ (Indian Airlines Corporation-1953), అనే సంస్థలు ఒక దాని తరవాత ఒకటి స్థాపితమయినాయి. జాతీయస్థాయిలోని ఈ కార్పోరేషన్‌లుకాక రోడ్డురవాణాచట్టం 1948. రాష్ట్ర ఆర్థిక కార్పొరేషన్‌చట్టం 1951 కింద చాలా రాష్ట్రాలలో రోడ్డు రవాణా, రాష్ట్ర ఆర్థిక కార్పొరేషన్ స్థాపితమైనాయి. క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే కార్పొరేషన్‌లసంఖ్య ప్రతి సంవత్సరం పెరుగుతూనే ఉంటుంది.

అమెరికాలోని ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు, యుద్ధం, ఆర్థిక మాంద్యంవంటి అత్యవసర పరిస్థితుల ప్రభావంవల్ల స్థాపితమైనాయి. మొదట్లో వాటిలో చాలాభాగం తాత్కాలికమైన సంస్థలుగా పరిగణించి అత్యవసర పరిస్థితి దాటిన తరవాత రద్దు చేయవలెనని తలచినారు. కాని వాటిలో కొన్ని ఆ తరవాతకూడా నెట్టుకుంటూవచ్చి శాశ్వత సంస్థలుగా మారినవి. బ్రిటన్ భారతదేశాలలో ఇప్పుడున్న చాలా కార్పొరేషన్‌లు కొన్ని పరిశ్రమలను నడిపేటందుకు గాని, పరపతిని కలుగజేసేటందుకుగాని మొదటినుంచీ శాశ్వత ప్రాతిపదికపైననే ఏర్పాటయినాయి. భారతదేశంలోని పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్ దానికి ఒకేఒక మినహాయింపు. ఇది విభజన తరవాత ఏర్పడిన కాందిశీకుల పునరావాస సమస్యను పరిష్కరించేటందుకు అత్యవసర పరిస్థితులలో ఏర్పాటయింది.

కార్పొరేషన్‌ల ప్రయోజనాలు
(Purposes for which Corporations are Created)

కార్పొరేషన్‌లు ముఖ్యంగా మూడు రకాల ప్రయోజనాలకోసం నిర్మితమైనాయి. ఒకటి, పరపతిని అందజేయడం లేదా విస్తరింపజేయడం. రెండు, పారిశ్రామికవర్తక వాణిజ్య సంస్థలను నిర్వహించడం, నడిపించడం మూడు, ఏదో ఒక ప్రాంతపు బహుళార్థ ప్రయోజక పెంపుదలను చేపట్టడం ? భారతదేశంలోని స్థాపితమైన అనేక కార్పొరేషన్‌లలో ఒక ఉదాహరణను పేర్కొనవచ్చు. వారిసొంతవర్తకం పెట్టుకొని పొట్టపోసుకొనే స్తోమత వారికి కలిగించే ఉద్దేశంతో కాందిశీకులకు తక్కువవడ్డీరేట్లకు అప్పులివ్వటంఅనేది పునరావాసవిత్త కార్పొరేషన్ లక్ష్యము. అదేవిధంగా దేశపు ఆర్థిక పెంపుదలకు అవసరమయ్యే పరిశ్రమలకు కావలసిన పరపతిని అందజేయడం, కొత్తవాటికి ఆర్థిక సహాయమివ్వడం కోసం పారిశ్రామికవిత్త కార్పొరేషన్ స్థాపితమయింది. వాణిజ్య ప్రాతిపదికపై రోడ్డు, విమాన సర్వీసులను నిర్వహించి నడిపించడమనేది రోడ్డురవాణా కార్పొరేషన్‌లు, రెండు విమాన కార్పొరేషన్‌ల ప్రయోజనము. కాగా బహుళార్థక పెంపుదలను దామోదర్‌లోయ కార్పొరేషన్‌కు అప్పగించడమయింది.

వివిధరకాల ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు
(The Various Types of Government Corporations)

యాజమాన్యం, నియంత్రణ దృష్ట్యా చూస్తే కార్పొరేషన్‌లు మూడురకాలు. పెట్టుబడిలేదా వాటా మొత్తంగాని, దానిలో ఎక్కువభాగంగానీ ప్రభుత్వానిదై బోర్డ్, డైరెక్టర్‌లు అందరూగానీ వారిలో మెజారిటీగానీ ప్రభుత్వ నియమితులై ఉంటే కార్పొరేషన్ మొదటి రకానికి చెందినది. ప్రభుత్వం కొంతపెట్టుబడిని మాత్రమే పెట్టడంగానీ, కొందరు బోర్డ్ ఆఫ్ డైరెక్టర్‌లను నియమించడంగానీ ఒక్కొక్కప్పుడు ఈ రెండు పనులూ కలిపిచేసే మిశ్రమ కార్పొరేషన్ రెండవ తరగతికి చెందినది. మూడు, ప్రభుత్వ పెట్టుబడి అసలు లేకుండా, డైరెక్టర్‌లబోర్డ్‌లో దానికి ప్రాతినిధ్యంలేకుండా ప్రభుత్వానికి కేవలం ఇన్ కార్పొరేషన్‌చట్టంకింద పర్యవేక్షించి నియంత్రణచేసే అధికారంమాత్రం ఉండేవి ప్రైవేటు కార్పొరేషన్‌లు, ఇన్సూరెన్సు కంపెనీలు, మిశ్రమవాటా కంపెనీలు ఈ తరగతికి చెందినవే. పై మూడు తరగతులలో మొదటిది మాత్రమే నిజమైన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్. భారతదేశానికి సంబంధించి పైన ఉదాహరించిన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లన్నీ ఈ తరగతికి చెందినవే.

వ్యవస్థీకరణ దృష్ట్యాకూడా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు వివిధరకాలు. సామాన్యంగా కార్పొరేషననేది కొందరు డైరెక్టర్‌లుగల బోర్డ్‌తో కూడుకొని ఉంటుంది. కాని అధికార మంతా ఒకేవ్యక్తిపరం చేయబడిన కార్పొరేషన్‌లకుకూడా ఉదాహరణలున్నాయి. అధికారం యావత్తు సెక్రటరీ ఆఫ్‌వార్ (Secretary of War) పరంచేసిన అమెరికాలోని ఇన్‌లాండ్ వాటర్ వేస్ కార్పొరేషన్ అటువంటిదే. అదే విధంగా కొన్ని కార్పొరేషన్‌లు నిర్వహణాధికారి లేదా జనరల్ మేనేజర్ అనే ఒకేవ్యక్తిద్వారా పనిజేస్తే మరికొన్ని బోర్డ్‌డైరెక్టర్లందరిద్వారా పని సాగిస్తుంటాయి.

శాఖకూ, ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌కూ వ్యత్యాసాలు
(Points of Difference between a Department and a Government Corporation)

అంతరవ్యవస్థీకరణవిషయంలో శాఖలకూ, కార్పొరేషన్‌లకూ అంతగా వైవిధ్యం ఉండదు. శాఖల అధికార పరంపరలో అమర్చి ఉన్నట్లుగానే వీటిలోకూడా పనిశాఖలూ, బ్యూరోలూ, ఉపశాఖలూ, సెక్షన్‌లుగా విభజితమై ఉంటుంది. ఇవి శాఖలనుంచి కింది రెండు విధాల వేరుగా ఉంటాయి. 1. కార్యనిర్వాహక, శాసననిర్మాణశాఖలతో బహిర్గత సంబంధాల విషయంలో, (2) ప్రైవేట్ వాణిజ్య పరిశ్రమల పక్కీలో ఉండేవారి ప్రక్రియల విషయంలో.

యావత్తు ప్రభుత్వంతోటీ, విడిగా మంత్రులతోటీ బహిర్గత సంబంధాల విషయంలో కూడా కార్పొరేషన్‌కూ శాఖకూ విభేదాలున్నాయి. ఇన్‌కార్పొరేషన్‌చట్టంద్వారాగానీ చార్టర్ (Charter) ద్వారాగానీ స్వవిషయాలలో ఉత్తర్వులనుంచి, జోక్యంనుంచి కొంత మేరకు కార్పొరేషన్‌కు ఇచ్చిన స్వాధీనతశాఖకు ఉండదు. శాఖ ప్రభుత్వంలోని అంతర్భాగంగాఉండి కనీసం చట్టరీత్యా శాఖాధిపతిఅయిన ఒకమంత్రిగానీ మొత్తం ప్రభుత్వ లేదా

కార్యనిర్వాహకశాఖ నియంత్రణనుంచి స్వాధీనతను కోరలేదు. దాని అర్థం ఆచరణలో నిజంగా శాఖలకూ, వాటి విభాగాలకూ స్వాధీనత ఇవ్వరనికాదు. దీనికి విరుద్ధంగా వాటికి చాలా స్వాధీనత ఉండవచ్చు. కాని అది పాలనా సౌకర్యం ఆచరణలవల్ల వచ్చిందేగాని ఒక హక్కుగాకాదు. కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో వేరు. అవి ప్రధానకార్యనిర్వాహకుని గానీ, ఒకశాఖ కిందగానీ లేదా వాటికి సంబద్ధం అయిగానీ ఉన్నప్పటికీ ప్రధానకార్య నిర్వాహకునికిగానీ దానికి సంబంధించిన మంత్రికిగానీ వాటిపై చాలా మితమైన నియంత్రణ మాత్రమే ఉంటుంది. సాధారణంగా ఈ నియంత్రణ మూడు విషయాలకు సంబంధించినదై ఉంటుంది. ఒకటి, డైరక్టర్‌ల నియామకమూ, తొలగింపు, రెండు, విధానాలకు సంబంధించి సాధారణ విషయాలలో ఉత్తర్వుల నియ్యడం. మూడు, కార్పొరేషన్‌నుంచి నివేదికలనూ, సమాచారాన్ని కోరేహక్కు. ఈ మూడు తరగతులమేరకు అసలైన సంబంధాలు దేశ దేశాల మధ్యనూ, వివిధ కార్పొరేషన్‌లమధ్యనూ వేరువేరుగా ఉంటాయి. కానీ కార్పొరేషన్ పై ప్రభుత్వానికి మంత్రికికూడా ఒక హద్దుమేరకుమాత్రమే నియంత్రణ ఉంటుందనేది ఇక్కడ గమనించవలసిన ముఖ్య విషయము. వాటి పాలనా విషయ వివరాలలో అంతర్గత నిర్వహణ విషయాలలోమాత్రం జోక్యానికిలోనుగావు.

ఇదే విధంగా శాఖలకన్నా కార్పొరేషన్‌కు శాసననిర్మాణశాఖ నియంత్రణ నుంచి ఎక్కువ స్వాధీనత ఉంటుంది. భారత, ఇంగ్లండ్ వంటి పార్లమెంటరీ దేశాలలో శాఖల పాలనపై శాసన నిర్మాణశాఖ నియంత్రణను, నిధులను మంజూరు చేయడం, దానికి సంబంధించిన మంత్రిని ప్రశ్నించడం అనే రెండు విధులుగా చెలాయిస్తారు. శాఖకు నిధులను బడ్జెట్ ద్వారా సాలీనా మంజూరు చేయడం జరుగుతుంది. ఖర్చులకు సంబంధించి పార్లమెంటు మంజూరు చేసిన హద్దుకు శాఖకట్టుబడి ఉంటుంది. తిరిగి పార్లమెంటు మంజూరు లేకుండా ఒక్కపైసా కూడా ఎక్కువ ఖర్చును అదిపెట్టలేదు. ఆర్థిక సంవత్స రానంతరం ఖర్చుకాక మిగిలిన మొత్తాలకు కాలగతి (Lapse) పడుతుంది. దానికోసం మంజూరు చేసిన మొత్తంలో కూడా శాఖపైకాన్ని ఒక ఉపశీర్షికనుంచి మరొకదానికి మళ్ళించడానికి స్వాధీనత పొంది ఉండదు. అదిసమకూర్చే, వసూలుచేసే రెవెన్యూ లేదా ఆదాయం సంఘటిత నిధి (Consolidated fund) లేదా సామాన్య నిధి (Common pool) కి చేరుతుంది. అదితన మిగుళ్లను దాచుకోవడంగానీ అవసరాలకు అప్పులు చేయడంగాని చేయలేదు, క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే పార్లమెంటు ఆర్థిక నియంత్రణకు శాఖ గట్టిగా కట్టుబడి ఉంటుంది. కాగా కార్పొరేషన్‌ల విషయంవేరు. మొదటిసారి ప్రారంభించి నప్పుడు అవసరమైన నిధిని పార్లమెంటు మంజూరు చేస్తుంది. ఆ తరువాత వాటి బడ్జెట్‌లను తయారుచేసుకోవడం, అవసరమైతే మార్చుకోవడం, ఆర్జనలనూ, లాభాలను, పొదుపు మొత్తాలనూ తామే ఉంచుకోవడం, ధనాన్ని అప్పుతెచ్చుకోవడంవంటి విషయాలలో వాటికి స్వాధీనత ఉన్నది. శాసన నిర్మాణసభ సాలీనా మొత్తాలను మంజూరు చేసే అవసరం లేదు కాబట్టి శాఖలవిషయంలోవలె కచ్చితమైన నియంత్రణ ఉండదు. ఈ విషయంలో కూడా వివరాలకు సంబంధించి వివిధదేశాలకు మధ్య వివిధ శాఖలకు మధ్య ఆచరణలో కొంత వైవిధ్యమున్నా పైనచెప్పిన విషయం శాసన నిర్మాణసభకూ, కార్పొరేషన్‌కూ సంబంధాల విషయంలో సాధారణంగా గోచరమయ్యే పద్ధతిని వివరిస్తుంది

శాఖాపాలనపై పార్లమెంటు నియంత్రణకు సంబంధించి ప్రశ్నలు చాలా ముఖ్యమైనవి. పాలనలోని చాలా స్వల్పవిషయాల వివరాలను గురించికూడా శాఖను నిర్వహించే మంత్రిని ప్రశ్నించవచ్చు. ఉదాహరణకు ఫలానా స్టేషన్‌కు ఫలానారైలు ఐదు నిమిషాలు ఆలస్యంగా ఎందుకు వచ్చిందనికూడా రైల్వేమంత్రిని అడగవచ్చు. పాలనలోని ఏ అంశాన్ని గురించైనా ప్రశ్న అడిగే అవకాశముంటుంది కనక శాఖాపాలన, దానిని నిర్వహించే మంత్రి అతి జాగ్రత్తగా ఉండవలె. శాఖపై అతనికి పూర్తి అధికారము ఉంటుంది కాబట్టి మంత్రి దానికి సంబంధించిన అన్ని విషయాలకుకూడా బాధ్యత వహిస్తాడు. కానీ ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో మనం తెలుసుకొన్నట్లు దానికి సంబంధించిన మంత్రికి కొంత మేరకు మాత్రమే అధికారముంటుంది కాబట్టి అతడు ఆ మేరకు మాత్రమే శాసన నిర్మాణ సభకు బాధ్యత వహిస్తాడు. కార్పొరేషన్ అంతర్నిర్వహణ విషయాలపై ప్రశ్నలడిగితే సాధారణంగా ఆతడు సమాధానం ఇవ్వడానికి నిరాకరిస్తాడు. కాబట్టి శాసన నిర్మాణశాఖకు కార్పొరేషన్ బాధ్యత శాఖ విషయంలోవలె పూర్తిగా కాకుండా కొంతమేరకు మాత్రమే.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకూ, శాఖలకూ మధ్య మిగిలిన భేదాలు ప్రక్రియలకూ, హోదాకూ సంబంధించినవి. వాటిని క్లుప్తంగా తెలుసుకోవచ్చు.

మొదట, పైన చెప్పినట్లు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల, ఆర్థికహోదా, పద్ధతులు, ప్రక్రియలు శాఖల వాటినుంచి వేరుగా ఉంటాయి. సాధారణంగా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌కు శాసన నిర్మాణసభ మొదట ఇచ్చిన గ్రాంట్‌కాక పెట్టుబడిధనాన్ని సేకరించడానికి, ఆదాయాన్ని ఆర్జించడానికీ, పొదుపును నిలువచేయడానికీ రిజర్వ్ నిధులను పెంచడానికీ, అప్పు చెయ్యడానికీ, బడ్జెట్‌ను తయారుచేసుకొని అవసరాన్నిబట్టి మల్చుకోవడానికి తన ఉద్దేశాను సారం ధనాన్ని వెచ్చించడానికి అధికారముంటుంది ఇది ప్రతి సంవత్సరం శాసన నిర్మాణ శాఖ దయాదాక్షిణ్యాలపై ఆధారపడిఉండదు. దాని వ్యవహారాలు ప్రతి ఏడాదికీకాక కొన్ని సంవత్సరాల ఆర్థికఫలితాలపై నిర్ణయం పొందుతాయి. ఈ విధంగా బ్రిటన్‌లోని జాతీయ పరిశ్రమల కార్పొరేషన్ ఆర్థిక స్వయంసమృద్ధిని కొన్ని సంవత్సరాలలో మాత్రమే సాధించవలెనని సంకల్పిస్తారు. ఇవన్నీ కూడా శాఖలు అనుసరించవలసిన ఆర్థిక ప్రక్రియలకు విరుద్ధము.

రెండు, శాఖలకు వర్తించే సివిల్ సర్వీస్ ప్రక్రియలు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ ఉద్యోగి బృందాలకు వర్తించవు. భర్తీ విషయంలో సివిల్ సర్వీస్ నియమాలు చెల్లవు. ఫలితాల ఋజువుసుబట్టి ప్రైవేట్ వర్తకపద్ధతిలోవలె సీనియారిటీనిబట్టి కాక యోగ్యతను బట్టి పదోన్నతి త్వరగా రావచ్చు. సివిల్‌సర్వీస్‌లోని పదవీకాల భద్రతారక్షణకు ఉన్న నియమావళిలో సంబంధంలేకుండా యోగ్యతలేని ఉద్యోగులను వాణిజ్యపాలనలోవలె వెంటనే తొలిగించవచ్చు.

మూడు, ప్రక్రియలలో, విధానాలలో అద్భుతతకూడా కార్పొరేషన్ పాలనకు సంబంధించిన వేరొక కారకము. కొనుగోలు అమ్మకాలు, సరుకుల విషయంలో ఒప్పందాలకు కచ్చితమైన నియమాలు ఏవీ కార్పొరేషన్‌లను ఇబ్బందిపెట్టవు. సరాసరి బేరాలు ఎక్కువ లాభదాయకమైతే టెండర్లను పిలువనక్కరలేదు. క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే శాఖానిర్వాహణలో ఫలితాలేకాకుండా నిర్దిష్ట నియమాలను తప్పక అనుసరించడం కూడా ముఖ్యము. కాగా

కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో ప్రైవేట్ వ్యాపారంలోవలె ముఖ్యంగా ఫలితాలకు ప్రాధాన్యంఇచ్చి నిర్వాహకులకు ప్రక్రియల విషయంలో ఎక్కువ వివేచన, అధృఢతలకు అవకాశ ముంటుంది.

నాలుగు, కార్పొరేషన్‌లకు తమ సొంత ఆడిట్ ఏజెన్సీద్వారాగానీ, బయటి సంస్థద్వారాగానీ వాణిజ్య పరమైన ఆడిట్ మాత్రమేఉండి, ప్రభుత్వ ఆడిట్ వర్తించదు. ఈ రెండు పద్ధతులమధ్య భేదమేమిటంటే ప్రభుత్వ ఆడిట్ ఎక్కువగా ఖర్చుకు సంబం ధించిన చట్టబద్ధత (Legality) ను న్యాయబుద్ధితో పరీక్షిస్తుంది. కాగా వాణిజ్య ఆడిట్ లాభనష్టాలు అనవసరపు ఖర్చు, ఆర్థిక పటిష్ఠత ఉందా? లేదా? అనే విషయాలను గణనలోకి తీసుకొంటుంది.

ఐదు, చట్టరీత్యా కార్పొరేషన్‌ల హోదా శాఖలపలెగాక వేరుగా ఉంటుంది. సివిల్ నేరాలు (Torts) మొదలైనవాటికి సంబంధించిన చర్యలలో ప్రభుత్వపు సార్వభౌమాధి కారంలో పాలుపంచుకొనే శాఖలకున్నట్టు వీటికి రక్షణ ఉండదు. సాధారణ వాణిజ్యసంస్థల వలె వీటిపై గూడా నష్టపరిహార దావాలు వెయ్యవచ్చు. ఈ విధంగా న్యాయస్థానాలముందు వీటి పూచీలు ఎక్కువ.

ఆరు, శాసననిర్మాణ శాఖకు వాటి బాధ్యత తక్కువ కాబట్టి కార్పొరేషన్‌లు రాజకీయ ఒత్తిడులు పలుకుబడి మొదలైనవాటికి శాఖలకన్నా తక్కువ లోనవుతాయి.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌కూ ఒక స్వచ్ఛమైన వాణిజ్య సంస్థకూ భేదము (Difference between a Government Corporation and a Purely Business Concern)

ఒక ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ వ్యవస్థీకరణ ప్రక్రియల విషయంలో ఒక ప్రభుత్వ శాఖకన్నా వాణిజ్య సంస్థకు చాలా దగ్గరగా ఉన్నా ప్రైవేట్‌వారి సొంతమై వాళ్లనడిపే ఒక లిమిటెడ్ కంపెనీవంటి స్వచ్ఛమైన ప్రైవేటు సంస్థకూ, ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌కూ ముఖ్యమైన విభేధాలున్న విషయం మరువరాదు. మొదలు పెట్టుబడిదారీ వ్యాపారంలోవలె ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ను లాభాలకోసం మొదలు పెట్టడంగానీ, నిర్వహించడంగాని జరగదు. ఇది ప్రజల సంక్షేమానికి పూచీదారు. దాని ముఖ్యధ్యేయం ప్రజాసంక్షేమము సమకూర్చ డమే. దానిని లాభాలు చేసుకోకుండా ఆటంకపరుస్తారనికాదు. కానీ దాని ముఖ్యోద్దేశము లాభాలు తెచ్చుకోవడమూకాదు. సాధారణంగా ఆర్థికరీత్యా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకు కావలసినదేమంటే అనుకూల, అననుకూల సంవత్సరాల మొత్తంపై నష్టంలేకుండా వాటి వ్యవహారాలను నడుపు కోవడమే. ఆర్థిక అనిష్టము అనే నియమము ప్రైవేటు వాణిజ్య సంస్థలలోకానరాదు.

రెండు, సామాన్యంగా ఆ పదానికున్న అర్థంరీత్యా "వాటాదారులు" అనేవారు ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లో ఉండరు. చాలా సందర్భాలలో ప్రభుత్వపూచీపై కార్పొరేషన్ తన వాటాలను అమ్ముతుంది. ఆ వాటాలను తీసుకొనే ప్రైవేట్ వ్యక్తులు కేవలం కార్పొరేషన్ నిర్వహణపై నియంత్రణ, దానిలో పాల్గొనేహక్కు లేకుండా కార్పొరేషన్‌కు అప్పులిచ్చి తమ పెట్టుబడిపై ఆసక్తిగలవారుగా మాత్రమే ఉంటారు. కార్పొరేషన్ విషయంలో వాటా

దారుల సమావేశాలవంటివి ఉండవు.

ఈ విధంగా ఆర్థిక అనిష్టము అందే లాభాలపై అనక్తిలేకపోవడం, వాటాదారులు లేకపోవడంఆనేవి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లకూ, ఉమ్మడి వాటా కంపెనీలకూ మధ్య ఉండే మౌలికభేదాలు.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లపై నియంత్రణ సమస్య - శాసన నిర్మాణ శాఖకు వాటి జవాబు దారి
(A Problem of the control over Goverament Corporations and their accountability to the Legislature)

ప్రజల యాజమాన్యం నియంత్రణల లాభాలతో ప్రైవేట్ వర్తకంలో నిర్వహణ స్వాతంత్ర్యం, చొరవ అనే లాభాలను కలిపే ప్రయత్నాన్ని సూచిస్తాయి. ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు వాటి నిర్మాణంలో ఈ అంశాలు ఏయే పాళ్ళలో ఉండవలెననే ప్రశ్న సహజంగా ఉద్భవిస్తుంది. శాఖలనుంచి వాటిని వేరు చెయ్యడానికి వీలుకానంత మేరకు కార్పొరేషన్‌లను కార్యనిర్వాహక శాఖకూ, శాసననిర్మాణశాఖకూ అతి జాగ్రత్తగా జవాబుదారీ కలుగ జెయ్యటమో లేదా వాటి జవాబుదారీకి ముప్పుకలిగేటంత స్వయం ప్రతిపత్తినియ్యటమో అనే రెండిటిలో ఏదో ఒక కొసకు పోవటం చాలా సులభము. ఈ రెండు స్థితులకూ సహేతుకమైన రాజీ ఆదర్శమైన మార్గమేనని వేరే చెప్పనక్కరలేదు.

కార్పొరేషన్‌ల ప్రభుత్వ జవాబుదారీ విషయంలో కింది క్లిష్ట సమస్యలుద్భవిస్తాయి.

ఎ. కార్పొరేషన్‌పైన ఉండే మంత్రికీ లేదా ప్రధానకార్యనిర్వాహకునికీ దానిపై ఏ విధమైన అధికారాలుండవలె?

బి. పార్లమెంటరీ దేశాలలో శాసననిర్మాణశాఖకు కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలను, నిర్వహణను గురించి దానిపై ఆధ్వర్యం వహించే మంత్రిని ప్రశ్నించే హక్కు ఏమేరకు ఉండవలె ?

సి. ప్రశ్నలద్వారా సమాచారాన్ని రాబట్టే హక్కు విషయంలో పార్లమెంటుకు హద్దులుంచే అటువంటి సమాచారాన్ని పొందేటందుకు దానికి మరే ఇతర మార్గం కలుగ జేయవలె ?

డి. కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే రీతినిగురించి చర్చించేటందుకు పార్లమెంటుకు ఎటువంటి అవకాశాలివ్వవలె ?

ఇ. కార్పొరేషన్‌ల అంచనాలు ఆర్థిక విషయాలపై నియంత్రణను శాసన నిర్మాణశాఖకు సాధారణంగా ఇవ్వవలెనా ?

ఎఫ్. కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌కు ప్రభుత్వఖాతాల సంఘానికీ శాఖల విషయంలోవలె కార్పొరేషన్‌ఖాతాలను పరీక్షించే అధికారం పూర్తిగా కచ్చితంగా ఉండవలెనా ?

కార్పొరేషన్‌లు కొత్తగా స్థాపితమై వాటి జవాబుదారీ విషయం ఇంకా సరిఅయిన ఒనవాయితీగా స్థిరంకాని భారతదేశానికి రెండు ముఖ్యదేశాలైన అమెరికా బ్రిటన్‌ల ఆచరణ

పద్ధతులు ఏ విధంగా ఉపయోగపడతాయో తెలుసుకోవడంకోసం ఈ సమస్యను చర్చిద్దాము.

అమెరికాలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లపై నియంత్రణ: ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ నియంత్రణ చట్టము-1945

(Control over Government Corporations in the U.S.A. : The Government Corporations Control Act-1945)

కార్యనిర్వాహకశాఖకు శాసననిర్మాణ శాఖలో ప్రాతినిధ్యం లేదు కనుక అమెరికాలో ఉన్న అధ్యక్షపద్ధతి ప్రభుత్వంకింద కాంగ్రెస్‌లోని సభ్యులు ప్రశ్నలువేసే ప్రసక్తేలేదు. ఆ దేశంలో వార్షిక అవసరాలపై ఓటింగ్ జరిపే సందర్భంలో శాఖలలోని అధికారులను ఉపకల్పన కమిటీలు తమ ముందుకు పిలిచి, సమగ్రంగా ప్రశ్నించి వివిధావసరాలకు సొమ్మును మంజూరు చేయడం, తగ్గించడం, ఆపడం, సెనేట్‌గానీ, కిందిసభగానీ, లేదా రెండూగానీ నియమించే దర్యాప్తు కమిటీల ద్వారా శాఖలు పనిచేసే తీరును గురించి ప్రత్యేక దర్యాప్తు జరిపించడం అనేది శాసననిర్మాణశాఖ కార్యనిర్వాహకశాఖపై నియంత్రణ జరిపే ముఖ్య పద్ధతులు. కాబట్టి కార్పొరేషన్ వార్షిక అంచనాలు కాంగ్రెస్ పరిశోధన ఆమోదాలకు లోబడి ఉండవలెనా ? అనేది అమెరికాలో కార్పొరేషన్‌లపై శాసననిర్మాణశాఖ నియంత్రణ సమస్య. కార్పొరేషన్‌ల అంచనాలు నేరుగా కాంగ్రెస్‌కు పంపించవలెనా లేదా సాధారణ బడ్జెట్‌లోవలె బ్యూరో ఆఫ్‌ది బడ్జెట్ ప్రెసిడెంట్‌ల ద్వారా పంపించవలెనా అనేది దీనికి సంబంధించిన మరొక ముఖ్యసమస్య. ఈ రెండవమార్గం అనుసరిస్తే శాఖల బడ్జెట్‌వలె కార్పొరేషన్‌ల బడ్జెట్‌లు కూడా కార్యనిర్వాహకుని నియంత్రణకు లోబడి ఉంటాయన్నమాట.

అమెరికాలో కార్పొరేషన్‌లపై నియంత్రణకు సంబంధించిన మరొక సమస్య వాటి ఖాతాల ఆడిట్‌ను గురించి. అందే ఈ ఖాతాలు శాఖల ఖాతాలవలె కంప్ట్రోలర్-జనరల్ ఆడిట్ తీర్పులకు లోబడి ఉండవలెనా? అనేది. కంప్ట్రోలర్ జనరల్ ఆడిట్ ఎక్కువగా లాంఛనప్రాయమై అది ఆడిట్‌చేసే ఏజెన్సీకి కాగితపు పనిభారము ఎక్కువ చేస్తుంది. అటువంటి ఆడిట్ వాణిజ్యపరమైనదానికన్నా ఎక్కువగా న్యాయపరమైనదిగా ఉంటుంది. కంప్ట్రోలర్ జనరల్ ఆడిట్‌పై కార్పొరేషన్‌లుచేసే ఆక్షేపణలివే.

కార్పొరేషన్ ఉద్యోగులకు సివిల్ సర్వీస్ నియమావళి వర్తించవలెనా అనే ఉద్యోగిబృంద పాలనకు సంబంధించిన ప్రశ్న మూడవది.

కాంగ్రెస్‌కు ఆర్థిక తదితర సమాచారాన్ని అందించే ప్రశ్న నాల్గవది.

కార్పొరేషన్‌లను శాఖలతో ఏ మేరకు కలపవలె, అవి సంబద్ధీకృతమైన శాఖలకు వాటిపై ఏమాత్రం నియంత్రణ ఉండవలె అనేది ఐదవ ప్రశ్న.

ఆఖరుది కార్పొరేషన్‌లను స్థాపించే పద్ధతికి సంబంధించినది. కొన్ని అధ్యక్షుని ఆజ్ఞలపై స్థాపితంకాగా, మరికొన్ని రాష్ట్రీయ లేదా ప్రాంతీయశాసనాలకిందగానీ లేదా కాంగ్రెస్ అనుమతిపైగానీ స్థాపితమవుతాయి. కార్పొరేషన్‌లు ఇప్పటివలె వివిధ పద్ధతులపై నిర్మితం కావలెనా? లేదా ఏదో ఒక ప్రమాణీకృత పద్ధతిపై నిర్మితం కావలెనా అనేది ఒక ప్రశ్న.

అమెరికాలో కార్పొరేషన్‌ల సంఖ్య వాటిమధ్య వైవిధ్యస్వభావం ఎంత ఎక్కువంటే వాటిపై ఒకే విధమైన నియంత్రణ పద్ధతిని ఎప్పుడూ సాధించలేకపోయినారు. వాటిలో టి. వి. ఎ. (T.V.A.) వంటివి కొన్ని ఎక్కువగా స్వాధీనమైఉంటే మిగిలినవి వాటి విషయమై స్వయంప్రతిపత్తి అనే సిద్ధాంతాన్ని ఎన్నడూ అనువర్తించడం జరగలేదు. ఉదాహరణకు కొన్ని కార్పొరేషన్‌లకు తమ అవసరాలను తీర్చుకొనేటందుకు అవసరమైన నిధులు లేకపోవడంతో తన కార్యకలాపాలకు అవసరమయ్యే ధనంకోసం సాలీనాగానీ, అప్పుడప్పుడుగానీ కాంగ్రెస్ ఉపకల్పనను కోరవలసివచ్చింది. ఇదే విధంగా కంప్ట్రోలర్-జనరల్ ఖాతాల సమీక్ష. పైన చెప్పిన నియంత్రణ పద్ధతుల విషయంలోకూడా 1930 సంవత్సరం నుంచి (1930s) కార్పొరేషన్‌పై కార్యనిర్వాహక శాఖ శాసననిర్మాణ శాఖల నియంత్రణలు తీవ్రమైన పంథా ఎక్కువగా ఉంది. 1945 సంవత్సరంనాటికి కార్పొరేషన్ నియంత్రణచట్టం ద్వారా ప్రస్ఫుటమయింది.

స్పష్టంగా చెప్పవలెనంటే 1945 సంవత్సరంనాటి చట్టము, కార్పొరేషన్‌ల బడ్జెట్, ఆర్థిక విషయాలలో అధ్యక్షుని, కాంగ్రెస్ నియంత్రణనూ, ఖాతాల ఆడిట్‌కు కంప్ట్రోలర్ జనరల్‌కు అధికారమూ, కార్పొరేషన్‌ల నిర్మాణానికి ఒక ప్రమాణీకృత పద్ధతి ఏర్పాటయినాయి.

బడ్జెటరీ, ఆర్థిక నియంత్రణ విషయాలకు సంబంధించి చట్టం ప్రకారం పూర్తిగా ప్రభుత్వ పరమైన కార్పొరేషన్ (మిశ్రమమైనదిగాదు) తన వార్షికబడ్జెట్‌ను సాధారణ బడ్జెటరీ మార్గంద్వారా అంటే బ్యూరో ఆఫ్ ది బడ్జెట్ అధ్యక్షుని ద్వారా కాంగ్రెస్‌కు సమర్పించవలె కాని అత్యవసర, అనూహిత సందర్భాల ఏర్పాటుతోసహా, అద్భుతతకు కొంత అవకాశమిచ్చే విధంగా, కార్పొరేషన్ బడ్జెట్ ఒక వాణిజ్య పద్ధతి బడ్జెట్‌లే కార్యక్రమ ప్రణాళికగా ఉంటుంది. కాంగ్రెస్ పూర్తి వివరాలను తెలుసుకొని వర్తమానంలో దాని నిర్వర్తనమూ భవిష్యత్తులో దాని ప్రణాళికాబద్ధ చర్యనూ తెలిపేవిధంగా బడ్జెట్‌లో, కార్పొరేషన్ ఆర్థిక పరిస్థితి, లాభాలు, నష్టాలు, ఆస్తులు, అప్పులు మొదలయిన వాటినిగురించి ఒక కథనం చేర్చవలె. కాంగ్రెస్‌కు సమర్పించేముందు అధ్యక్షుడు దానిని సవరించడంగానీ మార్చడంగానీ లేదా తిరిగి వ్రాయడంగానీ చేయవచ్చు. సాలీనా కార్పొరేషన్‌లు బడ్జెట్‌లను సమర్పించడమంటే కార్పొరేషన్‌ల కార్యకలాపాలకు అవసరమయ్యే సొమ్మును ధనాగారం నుంచి కాంగ్రెస్ సాలీనా ఉపకల్పన చేయడంకాదని ఈ సందర్భంలో ముఖ్యంగా గమనించవలె. కాంగ్రెస్‌కు, కార్పొరేషన్‌ల ఖర్చును గురించి చర్చించి సమీక్షించేటందుకు అవకాశమివ్వడమే దీని ప్రయోజనము. కానీ ఇంతకుముందు చట్టాలకింద కొన్ని కార్పొరేషన్‌ల పాలనాఖర్చులు కాంగ్రెస్ వార్షిక మంజూరుకు లోబడి ఉండేవి. వాటి విషయంలో మాత్రం ఈ హద్దు కొనసాగుతూనేఉంది. కాంగ్రెస్ సమ్మతించిన తరవాత కార్పొరేషన్ బడ్జెట్‌ను మార్చవలసివస్తే అధ్యక్షుని అనుమతిపై మార్పు చేయవచ్చు కానీ ఆ విధంగా చేర్చిన కొత్త కార్యక్రమాలను బడ్జెట్ సవరణగా కాంగ్రెస్ ముందు వెంటనే ఉంచవలె. కానీ కాంగ్రెస్ మంజూరును ముందుగా తీసుకోనిదే కార్పొరేషన్ అప్పుచేసే అధికారాలను ఎక్కువ చేయరాదు.

1945 సంవత్సరం చట్టప్రకారం కంప్ట్రోలర్ జనరల్ చేసే కార్పొరేషన్ ఖాతాల ఆడిట్‌కు సంబంధించి, శాఖలకు వర్తించే విధంగా కాక వేరొకవిధంగా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల ఖాతాలు కంప్ట్రోలర్ జనరల్ తనిఖీకి లోబడి ఉండవలె. ఈ భేదం రెండు

విషయాలకు సంబంధించినది. మొదట, కంప్ట్రోలర్ జనరల్ చేసే కార్పొరేషన్ల ఖాతాల ఆడిట్ ప్రభుత్వ లేదా చట్టబద్ధ ఆడిట్ కాక వాణిజ్యపద్ధతిలో ఉంటుంది. రెండు, కార్పొరేషన్ ఖాతాల ఆడిట్‌కు పుస్తకాలనూ, కాగితాలనూ కేంద్ర కార్యాలయానికి తీసుకొనిరమ్మనకుండా కంప్ట్రోలర్ జనరల్ సిబ్బంది కార్పొరేషన్ ఖాతాల ఆడిట్‌ను కార్పొరేషన్ కార్యాలయానికి పోయి అక్కడనే చేస్తారు. కంప్ట్రోలర్ జనరల్ ఆడిట్‌కు సంబంధించిన కార్పొరేషన్ల కాగితాల పనిని వీలైనంతవరకు తగ్గించడానికి ఈ పద్ధతి పెట్టినారు.

ఆఖరున, కొత్త కార్పొరేషన్లను, కార్యనిర్వాహకచర్యలే రాష్ట్ర చట్టాలకింద కాక కాంగ్రెస్ ప్రత్యేకాధికారం కింద మాత్రమే ఏర్పరచవలెనని ఈ చట్టం పేర్కొన్నది. పై రెండు పద్ధతులలో నిర్మితమైన కార్పొరేషన్ లన్నీ 1948 జూన్ 30 నాటికి రద్దు కావలసినవి.

1945 వ సంవత్సరపు చట్టంకింద ఏర్పాటైన నియంత్రణ మాత్రమేకాక అమెరికాలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ల స్వయంప్రతిపత్తి మరి రెండు విధాల కూడా దెబ్బ తిన్నది. మొదట, వాటి ఉద్యోగిబృంద విధానాలపై కూడా నియంత్రణ పెరిగింది. 1940 సంవత్సరపు రామ్సు పెక్ (Rams Peck) చట్టంకింద ఒకటి. వి. ప. తప్ప మిగిలిన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ ఉద్యోగు లందరినీ పోటీ వర్గీకృతసర్వీసు జాబితాలో చేర్చే అధికారం అధ్యక్షునికి ఇవ్వబడి, 1946 సంవత్సరంలో ఒక కార్యనిర్వాహక ఆజ్ఞప్రకారం ఆ పని చేయడం జరిగింది. దీనితో కార్పొరేషన్లు సివిల్ సర్వీస్ నియతప్రక్రియల నుంచి తాము అమూల్యంగా భావించే స్వాతంత్ర్యాన్ని పోగొట్టుకొవడం జరిగింది. రెండు, కార్పొరేషన్లు శాఖలతో సంబంధం కావడంతోకూడా వాటి స్వయంప్రతిపత్తి చాలా దెబ్బతిన్నది. ఈ సంఘటితంవల్ల కార్పొరేషన్ల స్వయంప్రతిపత్తిశాఖ విధానాలు నిర్దేశాలకు లోనయింది.

అమెరికాలో కార్పొరేషన్లపై నియంత్రణమీద ఈ పరిణామాల మొత్తం పర్యవసానం ఏమిటి? ఈ మార్పులవల్ల కార్పొరేషన్లను శాఖలస్థాయికి తీసుకొనిరావడం జరిగిందని వాటిని శాఖలనుంచి వేరుగా గుర్తించలేమని కొంతమంది చెప్పినట్లు అనుకోవడం తొందరపాటవుతుంది. ఈ సందర్భంలో ఒకటి రెండు విషయాలు ఎప్పుడూ గుర్తుంచుకొవలె. మొదట, అమెరికాలో ఈ మార్పులు ఉన్నట్టుండి వచ్చినవికావు. చాలా సంవత్సరాల పరిణామాల ఫలితాలివి. అమెరికాలో వివిధరకాల కార్పొరేషన్లు చాలా ఉండేవి. అన్నిటికి స్వయంప్రతిపత్తి ఒకే పరిమాణంలో ఉండేదికాదు. అన్నీకూడా దక్షతలో కూడుకొన్న ఫలితాలనివ్వలేదు. మిగిలినవాటి ఉద్యోగిబృంద విధానాలు రాజకీయాలతో కూడుకొని ప్రశ్నించదగినవిగా ఉండేవి. దాదాపు అన్నిటి విషయంలో ప్రజలకు వాటి జవాబుదారీ ఒక పద్ధతిలో ఉండేదికాదు. వాటినుంచి అవసరమైన మేరకు సమాచారం రాబట్టే విధానం కాంగ్రెస్‌కు లేకపోవడమేకాక వాటి వ్యవహారాలను చర్చించే అవకాశాలుకూడా తక్కువగా ఉండేవి. కాబట్టి 1945 వ సంవత్సరానికి చేరిన స్థితి కొన్ని సంవత్సరాలమీద పైనుంచి నియంత్రణ అంచలంచలుగా పెరిగిన దాని పరిణామం మాత్రమే. ఈ రోజుకుకూడా టి. వి. ఎ. వంటి కొన్ని కార్పొరేషన్లు తమ పాత ప్రత్యేక హక్కులను నిలబెట్టుకొన్నాయి కాబట్టి పరిస్థితి సర్వత్రా ఒకేవిధంగా లేదు. రెండు, ఇంతకుముందు చెప్పుకొన్నట్లు అమెరికాలో పాలనా ఐక్యత (Administrative Integration)అనే సమస్య పార్లమెంటరీ దేశాలకు

భిన్నంగా ఉంటుంది కాబట్టి కార్పొరేషన్‌పై ఇటీవలి నియంత్రణను ఆ దృష్టితో చూడవలె. 1945 సంవత్సరం చట్టం మరితర చట్టాల ఆజ్ఞలకింద ఎక్కువైన మొత్తం నియంత్రణవల్ల కార్పొరేషన్‌లు శాఖాపద్ధతిలోకి పూర్తిగా మారలేదు. ఇప్పటికి శాఖలకూ వాటి విభాగాలకూ లేని వార్షిక ఉపకల్పననుంచి స్వాతంత్ర్యం, వాణిజ్యపద్ధతి ఆడిట్, బడ్జెట్ విధానాలు మొదలైన వాటిలో ప్రత్యేక హక్కులను అవి అనుభవిస్తున్నాయి. 1945 సంవత్సరపు మార్పుల ఉద్దేశం కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే తీరునుగురించి కాంగ్రెస్‌కు ఎక్కువగా తెలియజేయడం, తద్వారా వాటి విధానాలనూ, కార్యక్రమాలనూ చర్చించి సమీక్షించడానికి వీలు కలుగజేయడమే కాని వాటిని శాఖల స్థాయికి లాగడం కాదు.

బ్రిటన్‌లో నియంత్రణ (Control in Britain)

బ్రిటన్‌లోకూడా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లపై నియంత్రణ ఎక్కువయ్యే సూచనలే కానవస్తున్నాయి. 1945 సంవత్సరానికి ముందు ఆ తరవాత ఉన్నదానికన్నా నియంత్రణ చాలా తక్కువగా ఉండేది. 1945 కు ముందు కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో విధానాలను గురించి సాధారణ నిర్దేశాలనిచ్చే అధికారం మంత్రికి ఉండేదికాదు. తన ఇష్టప్రకారం గవర్నింగ్‌బోర్డ్ సభ్యులను తొలగించే అధికారం కూడా ఉండేది కాదు. 1945 తరవాత వచ్చిన కార్పొరేషన్‌లకన్నా ఆర్థిక, ఆడిట్ విషయాలలో మంత్రి నియంత్రణ తక్కువగా ఉండేది.[2] ఈరోజుకూడా బ్రిటన్‌లో కార్పొరేషన్‌లపై మంత్రి నియంత్రణ కింది విషయాలకు మాత్రమే పరిమితమై ఉంటుంది.

ఎ) మంత్రి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ బోర్డుల సభ్యులను నియమించి వారి జీతాలను, సర్వీస్ నియమాలను నిర్ణయించి వారి నియామకాన్ని ఉపసంహరించ గలుగుతారు.

బి) కార్పొరేషన్‌లకు సాధారణ విధానాలపై నిర్దేశాల నిచ్చే అధికారం మంత్రికి ఉంటుంది.

సి) పెట్టుబడి, ఋణాలసేకరణ వంటి విషయాలలో కార్పొరేషన్ మంత్రి అనుమతిని పొందవలె.

డి) ఖాతాలూ, వార్షిక నివేదికలు తయారుచేసే పద్ధతికి మంత్రి ఆమోదం కావలె. కార్పొరేషన్‌ల ఖాతాలకు ఆడిటర్‌లను మంత్రే నియమిస్తారు.

ఇ) కార్పొరేషన్ పరిశోధన, పెరుగుదల కార్యక్రమాలకు సిబ్బంది పెంపను, శిక్షణ పథకాలకు మంత్రి ఆమోదంకావలె.

ఎఫ్) కొన్ని కార్పొరేషన్‌లకు సంబంధించి వినియోగదారుల సంఘాల విషయంలో మంత్రికి చాలా అధికారం ఉంది.[3]

ఈ అధికారపరిధులకు పర్యవసానంగా కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే పద్ధతిపై పార్లమెంటులో వచ్చే ప్రశ్నలకు సమాధానం ఇవ్వడంలో మంత్రి బాధ్యత పై విషయాలకు మాత్రమే పరిమితమై ఉంటుంది. ఈ సంస్థల నిర్వహణకు సంబంధించిన వివరాలను అతడు

2. D.N. Chester, the Nationalised Industries, PP. 13-14.
3. Herbert Morrison, Government and Parliament, PP. 260-261.

నియంత్రణచేయడు కనక అటువంటి వివరాలపై ఏర్పడిన ప్రశ్నలకు సమాధానమియ్యడానికి నిరాకరిస్తాడు. రాల్ఫ్అష్టన్ (Ralph Ashetion) అధ్యక్షుడుగాఉన్న కామన్స్‌సభ సెలక్ట్ కమిటీ 1952 లో తన నివేదికలో ఈ విషయాన్ని గురించిన రాజ్యాంగస్థితిని స్పష్టం చేసింది. ఆ కమిటీ అభిప్రాయం ప్రకారం అతడు ప్రశ్నించబడ్డ విషయాలలో తుది నిర్ణయాలలో తుదినిర్ణయం, తుదిబాధ్యత అతనిదే అయిన మంత్రి సమాధానం చెప్పవలెననేది. పరిశ్రమలలో వివిధ విషయాలకు సంబంధించిన వివరాలపై మంత్రికి ప్రత్యక్ష నియంత్రణ లేదు. కాబట్టి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు నిర్మితమైన చట్టాలను సవరించనిదే జాతీయంఅయిన పరిశ్రమలకు సంబంధించిన వివరాలపై ప్రశ్నలనేవి అప్రస్తుతము.

ఈ విధంగా రాజ్యాంగస్థితి స్పష్టంగాఉన్నా వివరాలపై ప్రశ్నలను నిరాకరిస్తే అది వాస్తవమైన ఇబ్బందులు ఏర్పడేటట్లు చేయవచ్చు. జాతీయం అయిన పరిశ్రమలకు సంబంధించి పౌరుని వేదనలు పెద్దవిధానాల ననుసరించినవి కాక వివరాలకు సంబంధించినవై ఉంటాయి. వాటిపై ప్రభుత్వ దృష్టిని ప్రశ్నలద్వారా మళ్ళించలేకపోతే మరొక ప్రత్యామ్నాయ పరిహారము ఉండవలె. 1948 లో విద్యుత్తు సరఫరాలకు పెద్దయెత్తున అంతరాయం కలిగింది. కాని దానిని గురించిన ప్రశ్నను నిరాకరించడం జరిగింది. అది నిజమైన క్లిష్టపరిస్థితి. ఇటువంటి పరిస్థితులలో ప్రశ్నలను నిరాకరించినప్పుడు విషయం గనక అనుకూల్యతను సమర్థించడానికి తగినంత జనప్రాముఖ్యం ఉందే దానికి సంబంధించిన మంత్రినుంచి ఒక ప్రకటనమేరకు కోరికను అంగీకరించవచ్చునని స్పీకర్ సూచించినాడు. ఈ సూచనను ప్రభుత్వం ఆమోదించింది. ఈ విధంగా ప్రభుత్వం జాతీయం అయిన పరిశ్రమలకు సంబంధించిన సమాచారం రాబట్టడంలోనూ వివరాలను గురించి ప్రభుత్వం దృష్టికి తీసుకొని రావడంలోనూ ఒక కొత్త పద్ధతిని ప్రస్తుతం పార్లమెంటరీ ప్రక్రియలకు సంబంధించిన నియమాలకు చేర్చడం జరిగింది. వాస్తవమైన సమస్యకు వాస్తవమైన పరిష్కారం కనుగొనడంలో బ్రిటిష్‌వారి మేధాశక్తికి ఇది ఒక ఉదాహరణము.

ప్రశ్నలు వేయడం, మంత్రులనుంచి ప్రకటనలు కోరడంతోపాటు జాతీయం అయిన పరిశ్రమల కార్పొరేషన్‌లు పనిచేయటం గురించి పార్లమెంటు సభ్యులు సమాధానం రాబట్టుకోవడానికి తాము ప్రాతినిధ్యం వహించేవారి ఇబ్బందులు చెప్పుకోవడానికి చాలా ఇతర మార్గాలున్నాయి. వాటిని కిందివిధంగా సంగ్రహంగా చెప్పవచ్చు :

1. పార్లమెంటు సభ్యులు బోర్డ్ అధ్యక్షులకు ఉత్తరాలు వ్రాయవచ్చు. అటువంటి ఉత్తరాలకు సరిఅయిన ఆదరణ లభించి జవాబులు పంపే ఏర్పాటుచేయడం జరిగింది. ఈ అవకాశం చాలా ఎక్కువగా వాడుకోవడం జరిగింది. ఉదాహరణకు బ్రిటిష్ రవాణాకమిషన్ సాలీనా 1700 వరకు ఈ విధమైన జాబు లందుకొంటుంది.

2. బోర్డుల వార్షిక నివేదికలూ, జాబితాలూ మంత్రి పార్లమెంటుకు సమర్పిస్తాడు. వాటిమీద చర్చ జరుగుతుంది. అటువంటి చర్చలలో వివరాలతోసహా అన్ని రకాల ప్రశ్నలు లేవనెత్తవచ్చు.

3. కార్పొరేషన్‌ల లేదా జాతీయం అయిన పరిశ్రమల వ్యవహారాలను దానికి సంబంధించిన శాఖ (అంటే కార్పొరేషన్ లేదా పరిశ్రమ ఏ శాఖకింద ఉంటుందో ఆ శాఖ అన్నమాట) అంచనాలను పరిగణించేటప్పుడు సప్లై కమిటీ (Committee of

Supplies) చర్చించవచ్చు. అటువంటి చర్చలకు హద్దు లుండవని అందరికీ తెలిసిన విషయమే.

4. కార్పొరేషన్ ప్రైవేటు బిల్లులను ప్రతిపాదించినప్పుడు రెండవసారి పరిగణన (Second Reading) సందర్భంలో సాధారణ చర్చకు అవకాశముంటుంది.

5. కామన్స్‌సభ ప్రతిరోజూ సమావేశాల చివర వాయిదా తీర్మానంకింద ఏ విషయంపైననైన ఒక అరగంట చర్చించవచ్చు. కార్పొరేషన్‌ల గురించిన ఏ వ్యవహారాన్నయినా లేవదీయడానికి ఈ అవకాశాన్నికూడా వినియోగించుకోవచ్చు.

6. కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలను, రాజుగానీ, రాణిగానీ, ఇచ్చే ఉపన్యాసంపై జరిగే చర్చలోనూ, వివిధరకాల తీర్మానాలపై ప్రైవేటు సభ్యులకు ఇచ్చే వ్యవధిలోనూ, కార్పొరేషన్‌ను మొదట నిర్మించిన చట్టాలను సవరణబిల్లు చర్చలలోనూ కార్పొరేషన్ చట్టాలకింద మంత్రులు తయారుచేసే నియమ నిబంధనలను ఆమోదించడానికి లేదా తిరస్కరించడానికి ప్రవేశపెట్టే తీర్మానాల సందర్భంలోకూడా చర్చించవచ్చు.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే రీతిని గురించిన చర్చలలోనూ, ఇబ్బందులను వెల్లడించడానికి పైన చెప్పిన అవకాశాలన్నీ (మనదేశంలో లేని ఒక్క ప్రైవేటు బిల్లు ప్రక్రియ తప్ప) మన భారత పార్లమెంటులోకూడా ఉండవచ్చు, ఉండవలెకూడా.

తన ఇబ్బందులను పరోక్ష పద్ధతిలో పార్లమెంటుద్వారా పరిష్కరించుకోవడమే కాకుండా వినియోగదారుడు కార్పొరేషన్ నిర్వాహకులకు ప్రత్యక్షంగా ఫిర్యాదు చేసుకోవచ్చు. వారి నిర్ణయంలో సమాధానపడకపోతే వినియోగకరవస్తువులు, సేవలు తయారు చేసే కార్పొరేషన్‌ల జాతీయపరిశ్రమల విషయంలో అతడు వాటికి సంబద్ధం అయిన వినియోగదారుల సంఘాలకుకూడా ఫిర్యాదు చేసుకోవచ్చు. ప్రతిపాదించే రేట్లు, ధరలపై కూడా ఆక్షేపణలను విని న్యాయరీత్యా నిర్ణయించే రేట్ల ట్రిబ్యూనల్‌లు (Rates Tribunals), బ్రిటిష్ రవాణావంటి కొన్ని సంస్థలలో స్థాపితమయినాయి.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లపై పైన ఉదహరించిన నియంత్రణపద్ధతులు ప్రభుత్వానికి ఆ సంస్థ జవాబుదారీ సమస్యను పూర్తిగా పరిష్కరించలేవు. బ్రిటన్‌లోకూడా ఇవి సరిపోవని ఫిర్యాదులు వచ్చి అప్పుడప్పుడు వాటికి మరికొన్ని నియంత్రణ పద్ధతులు కలిపే సూచనలుకూడా చేయడం జరిగింది. వాటిలో కొన్ని తరవాత చర్చిద్దాము.

కార్పొరేషన్‌ల లేదా జాతీయం అయిన పరిశ్రమల వార్షిక అంచనాలు, బడ్జెట్‌లు, పార్లమెంటు మంజూరుకు లొంగిఉండవు. కార్పొరేషన్‌ను తయారుచేసే సాధనంలోనే ప్రభుత్వ ఖజానాలోంచి ప్రథమ మొత్తంగా ఒక గ్రాంటు నియ్యడంగానీ లేదా కార్పొరేషన్ తన వాటాలను తానే తయారుచేసుకోవడానికిగానీ ఏర్పాటు ఉంటుంది. ఒకసారి పనిచేయడం ప్రారంభిస్తే అనుకూల, అననుకూల సంవత్సరాల సగటునగానీ, మంత్రి అనుమతించిన కొన్ని సంవత్సరాలపైనగానీ లేదా ఒక సంవత్సరానికొకటి కలిపిగానీ రెవెన్యూ ఖాతాను న్యాయంగా జమచేసే ఖర్చుకన్నా ఆదాయం తక్కువ ఉండకుండా ఉండే విధంగా రేట్లనూ, ధరలనూ నిర్ణయించడం, విధులను నిర్వహించడం చేయవలె. ఈ విధంగా ఆర్థికవిధానంలో కొన్ని సంవత్సరాలపై స్వయంసమృద్ధికి ప్రయత్నం జరుగుతుంది. తాత్కాలిక ఋణాలైనా, మొత్తం విలువ ఋణాలైనా అత్యధిక మొత్తానికి ట్రెజరీ అనుమతితోపాటు మంత్రి సమ్మతికి

సంబంధించి అప్పుచేసే అధికారం చట్టరీత్యా నిర్ణయం పొందుతుంది. చాలా సందర్భాలలో ట్రెజరీ గ్యారంటీ ఇచ్చి ఈ విధంగా ఇచ్చిన గ్యారంటీలన్నీ ఒక ప్రకటనలో పార్లమెంటు ముందు ఉంచుతుంది. ఉత్తమ వాణిజ్య పద్ధతులకు అనుగుణ్యంగా ఉండేటట్లు మంత్రి నిర్దేశించిన పద్ధతిన ప్రతి ఆర్థిక సంవత్సరానికీ ఖాతాలను వ్రాసి జమా ఖర్చు పట్టీని తయారు చేయవలె. ఖాతాల ఆడిట్ మంత్రి నియమించే ఆడిటర్‌ల చేతగానీ, ఉదహరించిన కొన్ని అకౌంటెంట్ వృత్తిగా గల సంస్థలచేతగానీ జరుపుతుంది. కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ ఆడిట్‌కు అవి లోబడి ఉండవు. కార్పొరేషన్ వార్షికఖాతా రిపోర్ట్ల కాపీలు పార్లమెంటుకు అర్పించే నిమిత్తం మంత్రికి పంపవలె.

కార్పొరేషన్‌ల వార్షిక నివేదికలు ఆర్థిక సంవత్సరం దాటిన వెనువెంటనే తయారుచెయ్యవలె. అవి ఆ సంవత్సరంలో కార్పొరేషన్ తన విధులు నిర్వహించిన తీరునూ, విధానాలనూ, కార్యక్రమాలనూ గురించి ఆ నివేదికలో పేర్కొనవలె. జాతీయ సంక్షేమానికి విరుద్ధమని మంత్రి ఆజ్ఞాపిస్తే తప్ప మంత్రి ఇచ్చిన నిర్దేశాలనుకూడా నివేదికలో పొందుపరచవలె.[4]

భారతదేశంలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు
(Government Corporations in India)

భారత పార్లమెంటు చట్టాల ననుసరించి స్థాపితమైన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు భారతదేశంలో జాతీయస్థాయిలో తొమ్మిది ఉన్నాయి. అవి స్టేట్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా, పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్, దామోదరలోయ కార్పొరేషన్, పారిశ్రామికోద్యోగుల రాజ్య భీమా కార్పొరేషన్, ఇండియన్ ఎయిర్‌లైన్స్ కార్పొరేషన్, ఎయిర్‌ఇండియా ఇంటర్నేషనల్ కార్పొరేషన్, భారత జీవితభీమా కార్పొరేషన్, కేంద్ర వేర్ హౌసింగ్ కార్పొరేషన్.[5] వాటి మూలధనం మొత్తంగానీ, చాలా ఎక్కువభాగం గానీ ప్రభుత్వానిదై ఉండి పాలనబోర్డు సభ్యులందరూ గానీ, అత్యధికులుగానీ ప్రభుత్వంచేత నియమితులవుతారు గనక బహుశా పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ మినహా ఇవన్నీ శుద్ధమైన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లే. పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ మొదట పెట్టిన పెట్టుబడిలో 50% ప్రభుత్వమూ, రిజర్వ్ బ్యాంక్ ఆఫ్ ఇండియా కలిసిపెట్టి ప్రభుత్వం 12 డైరెక్టర్‌లలోనూ మేనేజింగ్ డైరెక్టర్‌తోసహా ఆరుగురిని మాత్రం నామినేట్ చేయగలిగేది. దరిమిలా మూలధనంలో 60 శాతం ప్రభుత్వేతర వ్యక్తులు సమకూర్చినట్లు చెప్పడం జరిగింది.[6] దీనితో ఈ కార్పొరేషన్ నిజమైన ప్రభుత్వ సంస్థేనా ? అన్న అనుమానం బయలుదేరింది. ఒక సంస్థలో

---

4. జాతీయ కోల్ బోర్డు చట్టం, సెక్షన్ 54.
5. ఇదివరలో స్థాపితమైన జాతీయ పారిశ్రామికాభివృద్ధి కార్పొరేషన్ (1954), ప్రభుత్వ వాణిజ్య కార్పొరేషన్ (1956), జాతీయ లఘుపరిశ్రమల కార్పొరేషన్ వంటివి భారత కంపెనీల చట్టంకింద ఏర్పాటైన కంపెనీలేగానీ నిజమైన ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు కావు.
6. పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ దర్యాప్తు కమిటీ (1953) నివేదికపై- ప్రభుత్వ తీర్మానము.

ఎంత మేరకుపైగా ప్రభుత్వ వాటాఉంటే దానిని ప్రభుత్వసంస్థగా గుర్తించవలెనో తెలియ జేయమని ఆర్థికమంత్రి తన అభిప్రాయం వెల్లడించినాడు గానీ అది ఇంతవరకూ జరగలేదు.

భారత రాజ్యాంగం కింద కార్పొరేషన్‌లను నిర్మించే వాణిజ్య కార్పొరేషన్‌లను వినిమయంచేసే అధికారం కేవలం పార్లమెంటుకే ఇవ్వడం జరిగింది. కాబట్టి ఈ దేశంలో కార్యనిర్వాహక చర్యవల్ల కార్పొరేషన్‌లు నిర్మితం కావు. వాటిని నిర్మించే అధికారం రాష్ట్ర శాసన నిర్మాణ శాఖలకుకూడా లేదు. పార్లమెంటు చట్టరీత్యా అనుమతిస్తేగానీ రాష్ట్ర స్థాయిలో కార్పొరేషన్‌లను స్థాపించడానికి వీలులేదు. ఇంతవరకు రోడ్డు రవాణా కార్పొరేషన్ చట్టమూ (1948), రాష్ట్ర ఆర్థిక కార్పొరేషన్ చట్టమూ (1951) అనే ఆ విధమైన రెండు చట్టాలను పార్లమెంటు ఆమోదించింది. ఈ చట్టాల ననుసరించి అనేక రాష్ట్రాలు రోడ్డు రవాణా, ఆర్థిక కార్పొరేషన్‌లను స్థాపించినాయి.

భారత కార్పొరేషన్‌ల నిర్మాణము–విధులు
(The Constitution and the Functions of Indian Corporations)

భారత కార్పొరేషన్‌ల నిర్మాణాన్ని గురించిన ముఖ్యాంశాలు నాలుగున్నాయి. మొదట వ్యవస్థీకరణరీత్యా భారతదేశపు కార్పొరేషన్‌లు రెండు రకాలు. గవర్నింగ్‌బాడీ లేదా డైరెక్టర్‌ల బోర్డుకన్నా ఎక్కువమంది సభ్యులు కలిగి "వేరుగా సాధారణ కార్పొరేట్ సభ" ఉండే పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్, పారిశ్రామిక ఉద్యోగుల రాజ్య భీమా కార్పొరేషన్ మొదటితరగతి కిందికి వస్తాయి. ఈ విధంగా పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్‌లో ప్రభుత్వానికి చెందిన, ప్రభుత్వేతర వివిధరకాల వాటాదారులు అనేక రకాల మంది ఉండి డైరెక్టర్‌ల బోర్డు మాత్రం 12 మంది సభ్యులతో చిన్నదిగా ఉంటుంది. అదేవిధంగా ఉద్యోగుల రాజ్య భీమా కార్పొరేషన్‌లో కేంద్ర ప్రభుత్వం, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు యజమానులు. శాసన నిర్మాణశాఖ, వైద్యవృత్తుల ప్రతినిధులు లేదా అవి నామినేట్ చేసినవారు ఉండగా పాలనా విభాగమైన స్థాయిసంఘం మాత్రం చిన్నది. మిగిలిన కార్పొరేషన్‌లన్నీ రెండవ తరగతికి చెందినవి. వీటిలో గవర్నింగ్‌బాడీ అయిన డైరెక్టర్‌ల బోర్డు కార్పొరేషన్‌గా ఉండి వాటికి వేరైన సాధారణ సభలు లేవు.

రెండు, వివరాలలో సముచిత వైవిధ్యాలతో ప్రతి కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలు, నిర్వహణ, డైరెక్టర్‌లబోర్డు, స్టాండింగ్ కమిటీ, అడ్మినిస్ట్రేషన్, కార్పొరేషన్ అని వివిధ రకాలుగా పిలువబడే ఒక బోర్డు లేదా కమిటీకి అప్పగిస్తారు. పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ డైరెక్టర్‌లబోర్డు పెద్దది గనక అది ఒక కార్యనిర్వాహక కమిటీద్వారా పనిచేస్తుంది. చాలా సందర్భాలలో బోర్డు ప్రభుత్వ నియమితులతోనే కూడి ఉంటుంది. కాని పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్, ఉద్యోగుల రాజ్య భీమా కార్పొరేషన్‌లకుమాత్రం ప్రభుత్వంచేత అధికారేతర సంక్షేమ ప్రాతిపదికపై నామినేట్ అయినాగానీ లేదా సంక్షేమగణాలచేత ఎన్నికైన అధికారేతర ప్రతినిధులు ఉంటారు. దాదాపు అన్ని సందర్భాలలో గవర్నర్, మేనేజింగ్ డైరెక్టర్, అధ్యక్షుడు, ముఖ్యపాలకుడు అని వివిధరకాలుగా పిలిచే ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడు ఉంటాడు.

మూడు, సముచితమైనప్పుడల్లా కార్పొరేషన్‌ను పాలనావ్యవహారాలు స్టేట్‌బాంకులో వలె స్థానిక లేదా ప్రాంతీయబోర్డుల స్థాపనద్వారా లేదా పునరావాసవిత్తపాలన, పారిశ్రామిక విత్తకార్పొరేషన్, ఉద్యోగుల రాజ్యబీమా కార్పొరేషన్, జీవితబీమా కార్పొరేషన్ మొదలైన వాటిలోవలె విభాగాలు, స్థానిక కార్యాలయాలద్వారా పాలనా వ్యవహారాలు వికేంద్రీకృత మవుతాయి.

నాలుగు, చాలా సందర్భాలలో కేంద్రంలోనూ, స్థానికంగా ఒకటి లేదా అంతకన్నా ఎక్కువ సలహా కమిటీలు కార్పొరేషన్‌లకు సంబద్ధం అవుతాయి. ఈ కమిటీలు ఎక్కువగా ప్రభుత్వంచేత నామినేట్ అవుతాయి. కానీ కొన్ని సందర్భాలలో కార్పొరేషన్‌లే వాటిని నామినేట్ చేస్తాయి.

1955 సంవత్సరం స్టేట్ బాంక్ చట్టంకింద స్టేట్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా శాశ్వత వారసత్వం ఉండి ఒక సాధారణముద్ర ఉండి తన పేరుపై దావాలు వేయగల, దావాలకు లోనుగాగల బాడీ కార్పొరేట్.[7] తరచు కేంద్రప్రభుత్వం ఇచ్చే నిర్దేశాలకు లోబడి బ్యాంకు వ్యాపారానికి సాధారణ పర్యవేక్షణ నిర్దేశాలనిచ్చి బాంకు వ్యవహారాలను నడిపించడం కేంద్ర డైరెక్టర్‌లబోర్డ్‌కు అప్పగించడం జరిగింది.[8] ఈ బోర్డ్ బాంకు అధికారాలను చెలాయించడం, బాంకు చేయవలసిన చర్యలను తీసుకొని అన్ని వ్యవహారాలను నడిపిస్తుంది. కేంద్ర ప్రభుత్వము నామినేట్ చేసిన ఒక గవర్నర్, ముగ్గురు డిప్యూటీ గవర్నర్‌లు, ఆరుగురు డైరెక్టర్‌లు, ఒక ప్రభుత్వోద్యోగి, వీరుకాక చట్టంకింద స్థాపితమైన నాలుగు స్థానికబోర్డులకు ఒక్కొక్క దానికి ఒక్కొక్కటిచొప్పున కేంద్రప్రభుత్వం నామినేట్‌చేసే నలుగురు డైరెక్టర్‌లతో సహా మొత్తం 15 మందితో కూడుకొని ఉంటుంది. కేంద్ర డైరెక్టర్‌ల బోర్డ్, గవర్నర్, ఇద్దరు డిప్యూటీ గవర్నర్‌లు పొడిగించడానికి వీలయిన ఐదు సంవత్సరాలకన్నా ఎక్కువగాని కాలపరిమితికి పూర్తికాలప్రాతిపదికపై జీతంతీసుకొనే అధికారులుగా నియమితులవుతారు.[9] వారు బోర్డ్ సమావేశాలకు హాజరై చర్చలలో పాల్గొనవచ్చుగానీ ఓటింగ్‌హక్కు మాత్రం లేదు. మిగతా డైరెక్టర్‌లు నాలుగునుంచి ఆరు సంవత్సరాలపరిమితిలో నియమితులై తిరిగి నామినేట్ కావడానికి అర్హులై ఉంటారు. బోర్డులు నిర్ణయించే నిబంధనలకులోబడి కేంద్రబోర్డ్ నడిపించగల వ్యవహారాలన్నీ నిర్వహించడానికి గవర్నర్‌కు పూర్తి అధికారాలున్నాయి.[10]

బొంబాయి, కలకత్తా, కాన్పూర్, కొత్త ఢిల్లీ కేంద్రాలుగా వరుసగా పశ్చిమ, తూర్పు, ఉత్తర, దక్షిణ ప్రాంతాలకు నాలుగు స్థానికబోర్డులున్నాయి. ప్రాంతీయ ఆర్థిక సంక్షేమాలకు ప్రాతినిధ్యం వహించి కేంద్రప్రభుత్వం నామినేట్‌చేసిన ఐదుగురు సభ్యులతో కూడుకొని ఉంటుంది. ఈ బోర్డులలో ప్రతిఒక్కటీ కేంద్రబోర్డ్‌కు సలహాలిస్తూ అది దత్తత చేసిన విధులను నిర్వహించడం విధిపని.[11] కేంద్ర లేదా రాష్ట్రప్రభుత్వాలసేవలో ఉండటం, దివాలా, మతిస్థిరం లేకపోవడం ఏ బాంక్‌కైనా డైరెక్టర్‌గా ఉండటంవంటి నిర్దిష్ట అయోగ్య

---

7. రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా చట్టం, 1934 సెక్షన్ 8 (2)
8. Ibid., సెక్షన్ 7
9. Ibid., సెక్షన్ 8
10. Ibid., సెక్షన్ 7 (3)
11. Ibid., సెక్షన్ 9

తలకు కేంద్ర, స్థానికబోర్డ్ డైరెక్టర్‌లు లోబడి ఉంటారు. ఈ అయోగ్యతలకు లోనైనప్పుడూ లేదా దీర్ఘకాల అనుపస్థితికి ప్రభుత్వం వారిని తొలగిస్తుంది.

పునరావాస విత్త పాలనలో కేంద్రప్రభుత్వం నియమించిన ముఖ్యపాలకుడుగా పిలువబడే ఒక అధ్యక్షుడు, ముగ్గురు అధికారులు, ముగ్గురు అనధికారులు ఉంటారు.[12] పాలనా విధానాలలో సలహాలిచ్చేటందుకు కేంద్రప్రభుత్వం నియమించిన సలహాబోర్డ్‌కూడా ఉంటుంది.[13] ఈ పాలన ప్రధానకార్యాలయం ఢిల్లీలో ఉంటుంది. కాని ముందుగా ప్రభుత్వాను మతిపొంది తన అవసరాలనుబట్టి విభాగ కార్యాలయాలను స్థాపించవచ్చు. ఆ విభాగాలకు సలహాలిచ్చేటందుకు ప్రాంతీయ సలహా సంఘాలనుకూడా నియమించవచ్చు. అనధికారులు రెండు సంవత్సరాలకాలమూ, అధ్యక్షుడు, అనధికార సభ్యులు ప్రభుత్వ ఇచ్ఛానుసారం పదవిలో ఉంటారు.[14] ప్రధానపాలకుడైన అధ్యక్షుడు పూర్తికాలప్రాతిపదికలో జీతం తీసుకొనే అధికారి.[15] తగినంత కారణాలకు ఎప్పుడైనా ''పాలన'' సభ్యులను ప్రభుత్వం తొలిగిస్తుంది.[16]

దామోదర్‌లోయ కార్పొరేషన్ కేంద్ర ప్రభుత్వ నియమితులైన ఒక అధ్యక్షుడు, ఇద్దరు సభ్యులతో కూడుకొని ఉంటుంది. దామోదర్‌నది ప్రవహించే బీహార్ పశ్చిమ బెంగాల్ రాష్ట్రప్రభుత్వాలను సంప్రదించి కేంద్రప్రభుత్వం ఆ ఇద్దరు సభ్యులనూ నియమిస్తుంది.[17] శాసన సభ్యులు కార్పొరేషన్‌తోటి ఒప్పందాలలో ప్రత్యక్షంగాగానీ, పరోక్షంగాగానీ ఆసక్తి ఉన్నవారు సభ్యత్వానికి యోగ్యులుకారు. సభ్యులకు చట్టరీత్యా పదవీకాలం నిర్ణయించడం జరగలేదు. పనిచేయనిరాకరించిన, వారి స్థానాన్ని దుర్వినియోగంచేసిన, సాధారణంగా అసమర్థులైనవారిని ప్రభుత్వం తొలిగించవచ్చు. దర్యాప్తు జరిపేలోపల సభ్యుని సస్పెండు చేయవచ్చు.[18] కేంద్రప్రభుత్వంచేత నియమితుడైన ఒక కార్యదర్శి, ఒక ఆర్థిక సలహాదారుకూడా ఉంటారు.[19] కార్యదర్శి కార్పొరేషన్‌కు ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడుగా ఉంటాడు. కార్పొరేషన్‌కు ఒకటిగానీ అంతకన్న ఎక్కువగానీ సలహా సంఘాలను నియమించే అధికారమున్నది.[20]

పారిశ్రామిక సంస్థలకు మధ్యకాల, దీర్ఘకాల ఋణాలను ముఖ్యంగా ఇప్పుడున్న బాంకులనుంచి వాటికి ఋణాలు చాలినంతగా అందనప్పుడు సులభంగా అందించేటందుకు పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ స్థాపితమయింది. ఈ కార్పొరేషన్ నిర్వహణ డైరెక్టర్‌ల బోర్డ్‌కు అప్పగించడం జరిగింది. అది ఒక కార్యనిర్వాహక కమిటీ సహాయంతో కార్పొ

12. పునరావాస విత్తపాలనా చట్టము., 1948 సెక్షన్ 4
13. Ibid., సెక్షన్ 5.
14. పునరావాస విత్తపాలనా చట్టము (1947).
15. Ibid., సెక్షన్ 9.
16. Ibid., సెక్షన్ 8.
17. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ చట్టము, 1948., సెక్షన్ 4.
18. Ibid., సెక్షన్ 51.
19. Ibid., సెక్షన్ 6.
20. Ibid., సెక్షన్ 10.

రేషన్ అధికారాన్ని చెలాయిస్తూ దాని తరపున పనిచేస్తుంది.[21] బోర్డ్ పరిధిలో ఉండే ఏ విషయంపైనైనా కార్యనిర్వాహక కమిటీ అధికారం చెలాయించగలుగుతుంది.[22] విధుల నిర్వహణలో కార్పొరేషన్‌కు సహాయపడేటందుకు ఒక సలహాసంఘము ఉంటుంది.[23] డైరెక్టర్లబోర్డ్ 12 మంది సభ్యులతో కూడుకొని ఉంటుంది. వారిలో మేనేజింగ్ డైరెక్టర్‌తో సహా నలుగురిని కేంద్రప్రభుత్వం నియమిస్తుంది. రిజర్వ్ బాంకు ఆఫ్ ఇండియా కేంద్రబోర్డ్ ఇద్దరిని నామినేట్ చేయగా మరొక ఇద్దరిని షెడ్యూల్డ్‌బాంక్‌లు ఎన్నుకొంటాయి. సహకార బాంక్‌లు ఇద్దరిని, మిగిలినఇద్దరిని కార్పొరేషన్ వాటాదారులు ఎన్నుకొంటారు.[24] కార్పొరేషన్ కేంద్రకార్యాలయం ఢిల్లీలోనూ, ఉపకార్యాలయాలు బొంబాయి, కలకత్తా, కాన్పూర్, మద్రాసులలోనూ ఉంటాయి.[25]

అస్వస్థత సహాయము (Sickness Benefit), అశక్తతా సహాయము (Disablement benefit), ఆశ్రితుల సహాయము (Dependent benefit), వైద్య సహాయము, పారిశ్రామిక ఉద్యోగుల భీమాకు సంబంధించి ఈ ఆరు సహాయాలతో కూడు కొన్న పథకాల పాలనకోసం ఉద్యోగుల రాజ్యభీమా కార్పొరేషన్ స్థాపితమయింది.[26] కేంద్రప్రభుత్వశ్రామిక, ఆరోగ్యశాఖల మంత్రులు 'ఎ' తరగతి రాష్ట్రాలనుంచి ఒక్కొక్క ప్రతినిధి, కేంద్రప్రభుత్వం నామినేట్ చేసిన ఇద్దరువ్యక్తులు, ఐదుగురు ఉద్యోగుల ప్రతినిధులు, ఇద్దరు వైద్యవృత్తి ప్రతినిధులు, ఇద్దరు కేంద్రశాసననిర్మాణశాఖ ప్రతినిధులు ఈకార్పొరేషన్లో ఉంటారు.[27] కార్పొరేషన్ పైఎత్తు పర్యవేక్షణ నియంత్రణలకు లోబడి దానిపాలనా వ్యవహారాలకు సంబంధించిన ఒక స్థాయిసంఘం ఉంటుంది. కార్పొరేషన్ దాని తదితర అధికారులకు వైద్య సహాయం విషయంలో సలహాలిచ్చేటందుకు ఒక వైద్య సహాయసంఘం ఉంది.[28] అవసరమైతే ప్రాంతీయసంఘమూ, స్థానిక కమిటీలూ, ప్రాంతీయ వైద్యసంఘాలూ, కౌన్సిల్‌లనుకూడా ఏర్పరచవచ్చు.[29] కార్పొరేషన్ డైరెక్టర్ జనరల్, భీమా కమీషనర్, వైద్యకమీషనర్, ఒక చీఫ్ అకౌంట్ల అధికారి, ఒక భీమాగణకుడు అనే ముఖ్య అధికారులతో కూడుకొని ఉంటుంది. కేంద్రప్రభుత్వం వారిని నియమించడమేకాక వారి విధులను, అధికారాలనుకూడా నిర్ణయిస్తుంది.[30]

ఇండియన్ ఎయిర్‌లైన్స్, ఎయిర్ ఇండియా ఇంటర్నేషనల్ అనే రెండు విమాన యాన కార్పొరేషన్‌లు 1953 సంవత్సరం ఎయిర్ కార్పొరేషన్‌ల చట్టంకింద ఏర్పాటయినాయి. సరసమైన చార్జీలకు దేశంలోగానీ విదేశాలలోగానీ లేదా రెండిటికీ సంబంధించిగానీ అవసరమైన

21. పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ చట్టము, 1948 సెక్షన్. 6.
22. Ibid., సెక్షన్ 7.
23. Ibid., సెక్షన్ 8.
24. Ibid., సెక్షన్ 10.
25. Ibid., సెక్షన్ 18.
26. ఉద్యోగుల ప్రభుత్వ భీమా చట్టము 1948, సెక్షన్-3.
27. Ibid., సెక్షన్-18
28. Ibid., సెక్షన్‌లు, 18, 22.
29. Ibid., సెక్షన్-23.
30. Ibid., సెక్షన్‌లు, 61, 23.

మేరకు సురక్షితమైన దక్షత, మితవ్యయాంలో కూడుకొన్న తగిన మేరకు సమన్వయం జరిగిన విమానయాన సర్వీసును అందజేయడం వాటిని స్థాపించడంలోని లక్ష్యము.[81] విమానాలకు సంబంధించిన విద్యా శిక్షణవంటి ఆనుషంగిక, తదితర విధులను కూడా ఈ కార్పొరేషన్‌లు నిర్వహించవచ్చు. ఈ రెంటిలో ప్రతి కార్పొరేషన్‌పై కేంద్ర ప్రభుత్వం 5 నుంచి 9 మంది సభ్యులను నియమిస్తుంది. ఈ సభ్యులలో ఒకరు దాని అధ్యక్షులుగా నియమితులవుతారు. ఒకే వ్యక్తి లేదా వ్యక్తులుగానీ రెండు కార్పొరేషన్‌లలో అధ్యక్షులుగా లేదా సభ్యులుగా ఉండవచ్చు. కార్పొరేషన్ వ్యవహారాల పాలనను కలుషితం చేసే విధంగా ఏ సభ్యుడూ ఆర్థిక, వాణిజ్య రీత్యా తన సొంత సంక్షేమము కలిగి ఉండకూడదనే సాధారణంగా ఉండే నియమము ఇక్కడ కూడా ఉన్నది.[82] ప్రతి కార్పొరేషన్‌కూ కేంద్ర ప్రభుత్వ ఆమోదంతో తానే స్వయంగా నియమించే జనరల్ మేనేజర్ ఉంటాడు.[83] ఆ జనరల్ మేనేజర్‌ను కార్పొరేషన్ సభ్యునిగా కూడా నియమించవచ్చు.[84]

ఉమ్మడి విషయాలలో ముఖ్యంగా షెడ్యూల్డ్ విమానయాన సర్వీస్‌లను నడప డంలో ప్రయాణికుల ఛార్జీలు, సరకుల రవాణారేట్లు, మిత వ్యయ చర్యలు, విమానాల పోషణ సాధారణంగా అవసరమైన సహకారం, సమన్వయంవంటి విషయాలలో ఈ రెండు కార్పొ రేషన్‌లు ఒకదానితో ఒకటి సంప్రదించుకోవలసి ఉంటుంది.[85] కేంద్ర ప్రభుత్వం నియమిం చిన ఒక అధ్యక్షుడు, పదకొండు మంది సభ్యులతో కూడుకొన్న విమానయాన మండలిని స్థాపించడానికి వీలుకలిగించినారు. ఈ రెండు కార్పొరేషన్‌లలో దేనిచేతనైనాగానీ, సివిల్ ఏవియేషన్ డైరెక్టర్ జనరల్‌చేతగానీ, తంతి తపాలా డైరెక్టర్ జనరల్ చేతగాని, కేంద్ర ప్రభుత్వం చేతగానీ సూచితమైన విమాన సర్వీస్‌లకు సంబంధించి ఏ ముఖ్య విషయమైనా పరిగణించి, దర్యాప్తు జరిపి, సలహాలిచ్చి దానిపై సిఫారసులనీయడం ఈ మండలి విధులు. ముఖ్యంగా చార్జీలు, సరకు రవాణారేట్లు, సాధారణ విధాన విషయాలలో ఈ సలహా సిఫా రసులు ప్రత్యేకంగా కావలసినట్లు భావించడం జరిగింది.[86]

1956లో సంవత్సరం జీవితభీమాకార్పొరేషన్ చట్టంకింద కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలను అధ్యక్షునితోసహా కేంద్ర ప్రభుత్వం నియమించిన 15 మంది సభ్యులుగల ఒక బోర్డ్ నిర్వ హిస్తుంది. వారి విధుల నిర్వహణకు భంగం కలిగేవిధంగా ఆర్థిక తదితర వ్యవహారాలలో సభ్యులు పాల్గొనరాదు. ప్రత్యక్షంగా గానీ పరోక్షంగాగానీ కార్పొరేషన్‌తో ఒప్పందాల విషయంలో వారికి ఆసక్తి ఉండే వారు ఆ వ్యవహారాలకు సంబంధించిన కార్పొరేషన్ వ్యవ యాలలో పాల్గొనరాదు. కార్పొరేషన్ సాధారణ పర్యవేక్షణ, నిర్దేశము 5 గురు సభ్యుల కన్నా ఎక్కువ ఉండని ఒక కార్యనిర్వాహక కమిటీకి అప్పగించడం జరిగింది. ఏడుగురిక కన్నా ఎక్కువ ఉండని సభ్యులతో కూడుకొని, వారిలో కనీసం ఇద్దరైనా కార్పొరేషన్

81. విమాన కార్పొరేషన్‌చట్టము. 1953, సెక్షన్ 7.
82. Ibid., సెక్షన్-7.
83. Ibid., సెక్షన్-8.
84. Ibid., సెక్షన్-7 (5)
85. విమాన కార్పొరేషన్ చట్టం సెక్షన్ 28.
86. Ibid., సెక్షన్‌లు 30, 31.

సభ్యులుగాగల ఒక పెట్టుబడి కమిటీ (Investment Committee) కూడా ఉంటుంది. కార్పొరేషన్‌తో మేనేజింగ్ డైరక్టర్, జోనల్ మేనేజర్‌లు కూడా ఉంటారు. జోనల్ కార్యాలయాల కింద డివిజనల్, ఉప కార్యాలయా లుంటాయి.

కార్పొరేషన్‌ల ఆర్థిక నిర్వహణ (The Finance of the Corporations)

స్టేట్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా మూలధనం అదే విలువగల రూపాయల హామీల రూపంలో పూర్తిగా ప్రభుత్వంచేత ఏర్పాటయింది. చెడ్డవీ, అనుమానాస్పదమైన అప్పులకూ ఆస్తుల తరుగుదలకూ దైనందిన ఖర్చులకూ చేసే ఏర్పాటుకుపోగా మిగిలిన బాంకు లాభం కేంద్రప్రభుత్వానికి అప్పగించబడుతుంది. బాంకు ఆదాయము, లాభాలు ఆదాయపు పన్ను సూపర్ టాక్సుల నుంచి మినహాయింపు పొందుతాయి.

పునరావాస విత్తపాలనకోసం కేంద్ర ప్రభుత్వం 14.5 కోట్లరూపాయల[37] (మొదట ఈ మొత్తం 10 కోట్లు కాగా 1953 సవరణ చట్టంకింద పెంచబడింది) కు మించ కుండా మూడుశాతం వడ్డీన తిరిగి ఇచ్చేటట్లు అప్పుడప్పుడు ధనం అప్పుగా ఇవ్వవచ్చు. ఈ సంస్థ సంపాదన పునరావాసులకు తానిచ్చే ఋణాలపై 6 శాతానికి మించకుండా వసూలు చేసే వడ్డీతో కూడుకొని ఉంటుంది. ఈ లాభాలపై ఆదాయపు పన్ను, సూపర్‌టాక్స్, వాణిజ్య లాభాల పన్నులు ఉండవు.[38] ఈ సంస్థకు అప్పుచేసే అధికారం కూడా లేదు.

దామోదరలోయ కార్పొరేషన్‌కు దాని మొత్తం ఆదాయంతో కూడుకొని దాని నుంచి ఖర్చులు పెట్టగలిగే దాని సొంత "నిధి" ఉన్నది.[39] కార్పొరేషన్ చేపట్టిన ప్రాజెక్ట్ లన్నింటినీ పూర్తి చేసేటందుకు చట్టంలో వివిధరకాల ప్రాజెక్ట్‌లకు ఉదహరించిన నిష్పత్తిలో పాల్గొనే మూడు ప్రభుత్వాలైన భారత ప్రభుత్వం, బీహార్, పశ్చిమ బెంగాల్ రాష్ట్ర ప్రభు త్వాలు, కార్పొరేషన్‌కు కావలసిన పెట్టుబడి మొత్తం పెట్టవలె.[40] పాల్గొనే ప్రతి ప్రభుత్వం కార్పొరేషన్ ఉదహరించిన తేదీ లేదా తేదీలలోగా పెట్టుబడిలో దాని వాటాను అందజేయ వలె. ఈ విధంగా వేయకపోతే కార్పొరేషన్ ఆ ప్రభుత్వం తరఫున అప్పుతెచ్చి తన లోటును భర్తీచేసుకోవచ్చు.[41] బహిరంగ మార్కెట్‌లోగానీ, ఇతరత్రాగానీ కేంద్రప్రభుత్వపు ఆమో దంతో కార్పొరేషన్ ధనాన్ని అరువుతెచ్చుకోవచ్చు.[42] అది ఆస్తిని ఆర్జించి పొంది ఉంటుంది.[43] నీటి పారుదల సౌకర్యాలు, విద్యుత్తు, వరదనివారణ ప్రాజెక్ట్‌ల ద్వారా ఇది లాభం పొందవచ్చు. అటువంటి లాభాలపై ప్రైవేట్ కంపెనీలపై వలె ఆదాయపు పన్ను విధించడం జరుగుతుంది.[44] తరుగుదలకూ రిజర్వ్ మరి ఇతర నిధులకూ ఏర్పాటు చేయగా

37. పునరావాస విత్తపాలన చట్టము, 1948 సెక్షన్ 11
38. Ibid., సెక్షన్ 20.
39. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ చట్టము, 1948, సెక్షన్లు 29, 30.
40. Ibid., సెక్షన్లు 34, 35, 36
41. Ibid., సెక్షన్ 31
42. Ibid., సెక్షన్, 42
43. Ibid., సెక్షన్‌లు 28, 50
44. Ibid., సెక్షన్, 43

మూడు రకాల ప్రాజెక్టుల నుంచి మిగిలే నికరాదాయం ఆయా ప్రాజెక్టుల మూలధనంతో పాల్గొనే ప్రభుత్వాల వాటా నిష్పత్తిలో పంపిణీ అవుతుంది. అదే విధంగా పాల్గొనే ప్రభుత్వాలే పై నిష్పత్తిలో లోటునుకూడా పూర్చవలసి ఉంటుంది.[45] రానున్న సంవత్సరానికి ప్రతి అక్టోబర్ నెలలో నిర్ణీతరూపంలో ఆర్థిక సలహాదారును సంప్రదించి కార్పొరేషన్ బడ్జెట్‌ను తయారు చేసి పాల్గొనే ప్రభుత్వాలకు సంబంధించిన శాసన నిర్మాణ శాఖల ముందు ఉంచవలె.[46]

పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ అధికృత మూలధనమైన 10 కోట్ల రూపాయలు ఒక్కొక్కవాటా 5000 రు. చొప్పున పూర్తిగా చెల్లించిన 2,000 వాటాలతో కూడుకొని ఉంటుంది. వీటిలో 5 కోట్ల విలువచేసే 10,000 షేర్లు ఇవ్వబడి అందులో 2,500 కేంద్ర ప్రభుత్వం, మరొక 2,500 రిజర్వ్ బ్యాంక్ ఆఫ్ ఇండియాల చేత మొట్టమొదట చెల్లింపు జరిగింది. భీమా సంస్థలు, తదితర ఆర్థిక సంస్థలు మొత్తం 2500 వాటాల మేరకును, సహకార బాంకులు 1000 వాటాల మేరకు చెల్లించే వీలున్నది.[47] ఈ విధంగా ప్రస్తుతం పెట్టుబడి మొత్తంలో సగం ప్రభుత్వానిది కాగా మిగిలిన వాటాదారులను కూడా అది పొందటానికి వీలున్నది. వాటాల చెల్లింపుకు కేంద్రప్రభుత్వ హామీ ఉంది.[48] ఋణపత్రాలపై (Boards Departments) కార్పొరేషన్ ఋణాలను సేకరించగలుగుతుంది.[49] 10 కోట్ల రూపాయలకు మించకుండా ప్రజలవద్దనుంచి అది డిపాజిట్‌లు సేకరించవచ్చు.[50] పునర్నిర్మాణ ప్రయోజనాలకు అంతర్జాతీయ బాంకు ద్వారా అది విదేశద్రవ్య ఋణాన్ని పొందవచ్చు.[51] ఋణాల నియ్యడం ద్వారా, తదితర చర్యలద్వారా అది సంపాదించిన ఆదాయాలు లాభాలపై ఆదాయపు పన్ను, సూపర్ టాక్స్ చెల్లించవలె.[52] దాని లాభాల నుంచి అది లాభాంశాలను (Dividends) చెల్లించవచ్చు.[53]

అది సేకరించిన మొత్తాంతో కూడుకొన్న ఒక భీమా నిధి పారిశ్రామిక ఉద్యోగుల రాజ్య భీమా సంస్థకు ఉంటుంది. చట్టం కింద నిర్ణీతమైన రేట్లలో ఉద్యోగులు, యజమానులు చెల్లించే చెల్లింపులు, కార్పొరేషన్ పాలనా వ్యయంలో $\frac{2}{3}$ వంతుకు సమానమై మొదటి ఐదు సంవత్సరాలపాటు సాలీనా కేంద్రప్రభుత్వం ఇచ్చే గ్రాంటు, చందాలు, ఇతర కానుకలు ఈ కార్పొరేషన్ ముఖ్యాదాయాలు.[54] కార్పొరేషన్ ఆస్తిని ఆర్జించి పొంది ఉండవచ్చు. దాని

45. Ibid., సెక్షనలు 37, 40
46. Ibid., సెక్షన్ 44
47. పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ చట్టము, 1948, సెక్షన్ 4.
48. Ibid., సెక్షన్ 6.
49. Ibid., సెక్షన్ 22.
50. Ibid., సెక్షన్ 22.
51. Ibid., సెక్షన్ 27.
52. Ibid., సెక్షన్ 40.
53. Ibid., సెక్షన్ 32.
54. ఉద్యోగుల ప్రభుత్వ భీమా చట్టము, సెక్షన్‌లు 26, 27
55. Ibid., సెక్షన్ 32.

సాలీనా బడ్జెట్‌కు కేంద్రప్రభుత్వం ఆమోదం కావలె.[55] ప్రతి ఐదు సంవత్సరాలకు దాని ఆస్తులు, ఋణాలు విలువ కట్టబడతాయి.[56]

రెండు, ఎయిర్ కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో వాటి కాళ్ళపై అవి నిలబడటంకోసం మొదట అవసరమైన మూలధనం అంతా కేంద్రప్రభుత్వం ఇచ్చింది. వ్యాపారం నడవ డానికి కార్పొరేషన్‌ల రెండింటిలో దేనికయినా కేంద్రప్రభుత్వం ఇంకా అవసరమైన మూల ధనాన్ని తాను నిర్ణయించిన షరతులకు లోబడి ఇయ్యవచ్చు. కేంద్రప్రభుత్వం సమ్మతితో లేదా ప్రభుత్వం సాధారణంగా ఇచ్చిన అధికారానికి సంబంధించిన షరతులకు లోబడి ప్రతి కార్పొరేషన్ ఋణపత్రాలద్వారా, వాటాల అమ్మకంద్వారా ఆస్తులను పూచీగా లేదా తాకట్టు పెట్టి ఋణాలను సేకరించవచ్చు. ఈ కార్పొరేషన్‌లకు ఆస్తిపాస్తులు ఉండి వేరు వేరుగా నిధులు ఉంటాయి.[57] తమ విధుల నిర్వహణలో కార్పొరేషన్‌లు వీలయినంతవరకు వాణిజ్య నియమాలను పాటించవలె.[58] అనుకున్న మూలధనం పెట్టుబడితోసహా కార్పొరేషన్ వార్షిక ఆర్థిక అంచనాలను ప్రభుత్వానికి సమర్పించవలె. అనుకోని రాకపోకలు గిరాకీలు వార్షిక కార్యక్రమ అంచనాలలో పొందుపరచని ఇతర ప్రత్యేక పరిస్థితులను ఎదుర్కొని తరవాత దానిపై ప్రభుత్వానికి నివేదికను సమర్పించడానికి తగినంత అధికారత కలుగ జేయడం జరిగింది.

తనలో కలుపబడిన వివిధ జీవితభీమా కంపెనీల పాలసీలకు సంబంధించిన నిధులు జీవితభీమా కార్పొరేషన్ పరమైనవి. 1960-61 వార్షిక నివేదిక ననుసరించి దాని ఆస్తి మొత్తం 620 కోట్లమేరకు ఉన్నది.

ప్రభుత్వ నియంత్రణ (Government Control)

మొదట, భారత కార్పొరేషన్‌లపై ప్రభుత్వ నియంత్రణ డైరెక్టర్‌లబోర్డ్ లేదా మరే ఇతర పేరుతోనయినా పిలిచే పాలనా సంఘపు సభ్యులను నియమించడంద్వారా చెలాయించడం జరుగుతుంది. రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా, పునరావాస విత్తపాలన, దామోదరలోయ కార్పొరేషన్, రెండు ఎయిర్ కార్పొరేషన్‌లు విషయంలో కార్పొరేషన్ సభ్యులందరు పాలనా సంఘ సభ్యులు, అధ్యక్షుడు, మేనేజింగ్ డైరెక్టర్, ముఖ్యకార్యనిర్వాహణాధికారితో సహా కార్యనిర్వాహక కమిటీ సభ్యులందరూ కేంద్రప్రభుత్వంచేత నియమితులవుతారు. పారిశ్రామిక ఆర్థిక కార్పొరేషన్ విషయంలో 12 మంది సభ్యులతో ఆరుగురిని(మేనేజింగ్ డైరెక్టర్‌తోసహా) ప్రభుత్వమూ, రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా వంటి ప్రభుత్వ ఏజన్సీలు నియమించగా ఉద్యోగుల రాజ్యభీమా కార్పొరేషన్ విషయంలో 28 మంది సభ్యులలో 17 మంది కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల నియమితులు. చాలా సందర్భాలలో సలహా సంఘాలూ, ప్రాంతీయ నిర్వాహకులూ కూడా ప్రభుత్వంచేత నియమితులవుతారు. చట్టరీత్యా స్థిరంఅయిన ఒక రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా మినహా మిగిలినవాటి డైరెక్టర్‌ల నియామకం ప్రభుత్వ ఇష్టానుసారం నియామక ఉత్తరువులో ఉదాహరించినంత కాలం లేదా ప్రభుత్వం నిర్ణయించిన సర్వీస్ నిబంధనలలో ఉదాహరించినంత కాలం ఉంటుంది. వివిధ చట్టాలలో ఉదాహరించినట్టుగా పనిచేయ

56. Ibid., సెక్షన్ 33
57. విమాన కార్పొరేషన్ చట్టము, సెక్షన్‌లు 10, 11, 12.
58. Ibid., సెక్షన్ 6

నిరాకరించడం లేదా చేయలేకపోవడం తన ఉనికిని దుర్వినియోగపరచడం సాధారణంగా పనికి రాకపోవడం [59] లేదా తగినంత మరే ఇతర కారణం వల్లనైనా డైరెక్టర్‌లనూ లేదా పాలక బోర్డు సభ్యులనూ తొలగించే అధికారాన్ని కూడా ప్రభుత్వం చెలాయిస్తుంది.

రెండు, సాధారణ విధానాలకు సంబంధించి కొన్ని సందర్భాలలో వివరాలకు సంబంధించికూడా కార్పొరేషన్‌కు నిర్దేశాలను లేదా ఆదేశాలను ఇచ్చే అధికారం కూడా ప్రభుత్వానికి ఉన్నది. తన విధుల నిర్వహణలో కేంద్రప్రభుత్వం విధానాలపై ఇచ్చే నిర్దేశాలకు లోబడి దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ పని చెయ్యవలె. ఒక సన్నివేశం విధానాలకు సంబంధించినదా, కాదా? అనే వివాదం వస్తే కేంద్రప్రభుత్వానిదే తుది నిర్ణయము (Sec. 48) పునరావాసవిత్త పాలనకు కేంద్రప్రభుత్వం తనకు తోచిన సాధారణ లేదా ప్రత్యేక నిర్దేశాల నియ్యవచ్చు (Sec. 19). రెండు, ఎయిర్ కార్పొరేషన్‌కయినా దాని విధులకు సంబంధించి నిర్దేశాలనియ్యవచ్చు. అటువంటి నిర్దేశాలను కార్పొరేషన్ తప్పక అమలు పరచవలె (Sec. 34-1). అవసరానుసారం జాతీయ శ్రేయస్సుదృష్ట్యా కార్పొరేషన్‌లతో సంప్రదించి ప్రభుత్వం ప్రత్యేకంగా వాటిలో దేనికైనా విమాన రవాణా సర్వీస్‌గానీ అది చేయడానికి అధికారమున్న ఇతర కార్యకలాపాలనుగానీ అటువంటి సర్వీస్‌ను ఆపమనిగానీ, దానిలో మార్పు చేయమని గానీ, అది చేపట్టదలచిన పనిని ఆపమనిగానీ నిర్దేశించవచ్చు (Sec. 34-2). ఏ విమాన సర్వీసునుగానీ, ఆస్తినిగానీ ఒక ఎయిర్ కార్పొరేషన్ నుంచి మరొకదానికి బదలీ చేయమని ప్రభుత్వం ఆదేశించవచ్చు (Sec. 39). రిజర్వ్‌బాంక్ పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్‌లకు నిర్దేశాలను ఆదేశాలను ఇచ్చే అధికారం ప్రభుత్వానికి లేదు. దీనిలో మొదటి రెండింటి విధులు బాంకింగ్, ఆర్థిక స్వభావం కలిగినవి కాబట్టి బహుశా బయటినుంచి ఆదేశాలు అప్రస్తుతంగా ఉంటాయి. ఉద్యోగుల రాజ్యభీమా కార్పొరేషన్ పనికూడా సాంకేతికమైనదిగానూ, వివరాలతో కూడుకొన్నదిగానూ ఉంటుంది. అయినా చట్టరీత్యా ఇవ్వబడిన వాటివాటి విధులను నిర్వర్తించలేకపోతే రిజర్వుబాంక్ డైరెక్టర్‌లబోర్డునూ, ఉద్యోగుల రాజ్యభీమా కార్పొరేషన్‌ను, దాని స్థాయి సంఘాలను ప్రభుత్వం అధిగమిస్తుంది. (రిజర్వుబాంక్ చట్టం సెక్షన్-30, ఉద్యోగుల రాజ్యభీమా చట్టం-21). జాతీయ శ్రేయస్సు దృష్ట్యా మంత్రి కాదంటే తప్ప ఇంగ్లండ్‌లో మంత్రులు కార్పొరేషన్‌ల కిచ్చే ఆదేశాలను వార్షిక నివేదికలో ప్రకటించవలె. కాని భారతదేశంలో ఇచ్చే ఆదేశాలను వార్షిక నివేదికలలో పొందుపరచవలెనని చట్టబద్ధ నియమమేమీలేదు.

మూడు, కార్పొరేషన్‌ల మూలధనం పెట్టుబడికి, ఋణ సేకరణకు ప్రభుత్వ అనుమతి కావలె. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్, రెండు విమానయాన కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో ఈ నియమం ఉన్నది.

నాలుగు. ఆడిటర్ జనరల్‌తో సంప్రదించి ప్రభుత్వం నిర్ణయించినరీతిగా కార్పొరేషన్ ఖాతాలను వ్రాయవలె సాధారణంగా ఆ ఖాతాలు ప్రభుత్వం నిర్ణయించిన ఆడిటర్‌ల చేతగాని, ఆడిటర్-జనరల్ చేతగాని ఆడిట్ చేయబడతాయి. ఈ విధంగా రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా విషయంలో పదవీకాలం ఒక సంవత్సరానికి మించకుండా కేంద్రప్రభుత్వం ఇద్దరు ఆడిటర్‌లను

59. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ చట్టం, సెక్షన్ 51.
60. పునరావాస విత్తపాలనా చట్టము, సెక్షన్ 8.

నిషేధమిస్తుంది. ఇదిగాక తన ఇష్టమైనప్పుడు ప్రభుత్వం బ్యాంకు ఖాతాలను పరీక్షించి నివేదిక లిచ్చేటందుకు ఆడిటర్ జనరల్‌ను నియమించవచ్చు (Sec. 60-61). దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో భారత ఆడిటర్ జనరల్‌తో సంప్రదించి నిర్ణయించిన పద్ధతిలో ఖాతాలను తయారుచేయవలె (డి. వి. సి.) చట్టం Sec. 44). పునరావాసవిత్త కార్పొరేషన్ ఖాతాలు 1918 సంవత్సరం భారత కంపెనీల చట్టం సెక్షన్ 144 కింద కంపెనీ ఆడిటర్‌లుగా అర్హులైన వారిలోనుంచి కేంద్ర ప్రభుత్వం తాను నిర్ణయించిన పరిహారానికి నియమించబడిన ఆడిటర్‌లచేత ఆడిట్ చేయిస్తారు. (పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్ చట్టం 1948, సెక్షన్ 16). రెండు విమానయాన కార్పొరేషన్‌లు లాభనష్టాల ఖాతా సమీకరణ పత్రాలతో సహా సరిఅయిన ఖాతాలు కేంద్ర ప్రభుత్వం, కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌ను సంప్రదించి నిర్ణయించిన పద్ధతిలో తయారుచేయవలె. ఈ రెండు కార్పొరేషన్ల ఖాతాలు భారత కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్-జనరల్‌గానీ, అతడు నియమించినవారుగానీ ఆడిట్ చేస్తారు (1953 - విమానయాన కార్పొరేషన్ చట్టం. సెక్షన్-15). ఖాతాలు, వాటి ఆడిట్ రెండూకూడా వాణిజ్య పద్ధతిలో ఉంటాయి. సమీకరణపత్రం పూర్తిగానూ, న్యాయమైనదిగానూ ఉన్నదా ? కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలను సత్యమైన సమగ్ర దృష్టితో పరిశీలించినదా ? అనే విషయాలను ఆడిటర్‌లు నివేదించవలె.

ఐదు, కొన్ని కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో వాటి కార్యక్రమాలకు, ప్రణాళికలకు ప్రభుత్వ (కేంద్రప్రభుత్వంగానీ, రాష్ట్రప్రభుత్వంగానీ) అనుమతి అవసరము. ఈ విధంగా దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో కాలువలు, వాటి పాయల నిర్మాణానికి దానికి సంబంధించిన రాష్ట్రప్రభుత్వం సమ్మతికావలె. కానీ అటువంటి ప్రభుత్వం కారణంలేకుండా సమ్మతిని నిరాకరించరాదు. (దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ చట్టం, Sec. 18). రెండు విమానయాన కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో 15 లక్షల రూపాయలకుమించి స్థిరాస్తి, విమానాలు మరేవిధమైన కొనుగోలుకు సంబంధించిన మూలధనపు వ్యయానికైనా, స్థిరాస్తికి సంబంధించి 5 సంవత్సరాలకుమించి గుత్త చేసుకోవలెనన్నా, 10 లక్షలకుమించి పుస్తక విలువ (Book value) గల ఆస్తిగానీ, హక్కుగానీ, విశేషాధికారం (Previlege) గానీ అమ్మడానికి ప్రభుత్వానుమతి ముందుగా పొందవలె (Sec. 35). ఆర్థిక సంవత్సరానికి మూడునెలల ముందుగానే ఈ కార్పొరేషన్‌లలో ప్రతి ఒక్కటీ కార్యక్రమాలపట్టిక, విమానయాన సర్వీసుల అభివృద్ధికైనఇతర కార్యక్రమాలు వాటి ఆర్థిక అంచనాలు, పెట్టదలుచుకొన్న మూలధనపు పెట్టుబడి, అవసరపు సిబ్బంది నియామకంతోసహా ఒక ప్రకటన కేంద్రప్రభుత్వానికి సమర్పించవలె. (విమానయాన కార్పొరేషన్‌ల చట్టం-Sec. 36). కానీ అదృష్టవశాత్తుఉండేనిమిత్తం వార్షిక కార్యక్రమపట్టికలో పొందుపరచని అదనపు కార్యక్రమాలు, సర్వీస్‌లుగానీ కార్పొరేషన్ చేపట్టవలసివస్తే వాటిని వెంటనే మొదలుపెట్టి వాటికోసం ఒక పరిశిష్ట కార్యక్రమ పట్టికను ఆర్థిక అంచనాలతోసహా ప్రభుత్వానికి సమర్పించవలె. ప్రత్యేక పరిస్థితులలో పై రెండు రకాల కార్యక్రమాలలో చేర్చని ఏ కార్యక్రమంగానీ, సర్వీస్‌గానీ చేపట్టి దరిమిలా పైన ఉదాహరించిన విధంగా ప్రభుత్వానికి నివేదిక సర్పించే అధికారం కార్పొరేషన్ కివ్వడం జరిగింది.[61] దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో కార్పొరేషన్ ప్రణాళికకూ

61. విమాన కార్పొరేషన్, 1953, సెక్షన్ 35.

కార్యక్రమాలకూ సరిఅయిన కారణంలేకుండా రాష్ట్రప్రభుత్వాలు మంజూరు నిరాకరించ కూడదన్న ఏర్పాటుకాక కార్పొరేషన్‌లో పాల్గొనే ప్రభుత్వాలమధ్య ఏ వివాదమయినా (దానికి ఇతరత్రా ఏర్పాటులేకపోతే) భారత ప్రధాన న్యాయమూర్తి నియమించిన మధ్య వర్తిముందు పెట్టవలెనన్న ఏర్పాటుకూడా ఉన్నది.[62] ఆ మధ్యవర్తి తీర్పు తుది నిర్ణయంగా రెండు పక్షాలనూ కట్టడి చేస్తుంది.

ఆరు, కార్పొరేషన్‌లనుంచి అవసరమైనసమాచారాన్ని పొందేఅధికారం ప్రభుత్వాని కున్నది. నిర్ణీత కాలప్రకటనలు, ఖాతాలు, ప్రతిఫల నివేదికలు (Returns), వార్షిక ఆర్థికఅంచనాలూ, కార్యక్రమాల పట్టికలు వాటి కార్యక్రమాలు, పనులపై వార్షిక నివేదికలు కార్పొరేషన్ ప్రభుత్వానికి నివేదించవలె. ఈ విధంగా ఇష్యూ (Issue). బాంకింగ్ శాఖల ప్రతి వారపు ఖాతాను, ఆడిటర్‌ల ఆమోదం పొందిన వార్షిక ఖాతాను మొత్తం సంవత్సరంలో బాంక్ పనిచేసిన తీరుపై కేంద్ర బోర్డ్ నివేదికను రిజర్వ్ బాంక్ తయారుచేసి ప్రభుత్వానికి పంపవలె. ఈ సందర్భంలో సమాచార సేకరణకు వార్షిక నివేదిక చాలా ముఖ్యమైన పత్రము. అది ఏ విధంగా తయారు చేయవలెనో చట్టరీత్యాగానీ లేదా ప్రభుత్వంచేతగానీ నిర్ణయం పొందుతుంది. ఉదాహరణకు దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో నిర్ణీత పద్ధతిలో నీటి పారుదల సౌకర్యాలు, నీటి సరఫరా, విద్యుత్‌సరఫరా, వరదల నివారణ, నౌకాయానం, అడవుల పెంపకం, భూమికోత, భూముల ఉపయోగము, నిర్వాసితుల పునరావాసము, పారి శుధ్యము, ప్రజారోగ్య కార్యక్రమాలు, ప్రజల ఆర్థిక, సాంఘిక సంక్షేమము అనే పదకొండు విషయాలను దాని కార్యక్రమాలలో ప్రత్యేకంగా ఉదాహరిస్తూ ఆర్థిక సంవత్సరం దాటిన ఆరు నెలలలోగా కిందటి సంవత్సరపు కార్యక్రమాలపై సత్యమైన, విశ్వసనీయమైన నివేదికను తయారుచేయవలె (Sec. 45). ఆ వార్షిక నివేదిక కిందటి ఆర్థిక సంవత్సరంలో రాబడి, ఖర్చు, కార్పొరేషన్ పెట్టినప్పటి నుంచి మూలధనపు వ్యయము, పెరుగుదల మొత్తాలు ఆ రోజువరకు ఆర్థిక ఫలితాలకు సంబంధించి సత్యమైన, విశ్వసనీయమైన వివరణను అంద జేయవలె. పునరావాస విత్తకార్పొరేషన్ విషయంలో కేంద్రప్రభుత్వం ఉదాహరించిన విధంగా ఖాతాలు, ఇతర సమాచారంతోసహా ఆర్థిక సంవత్సరపు నివేదికను అందజేయవలె (Sec. 18). రెండు విమానయాన కార్పొరేషన్‌లలో ప్రతి ఒక్కటీ ఆర్థిక సంవత్సరానంతరం వీలయినంత త్వరలో ఊహామాత్రంగా రాబోయే ఆర్థిక సంవత్సర కార్యక్రమాలనూ, గడచిన ఆర్థిక సంవత్సరపు కార్యక్రమాల వివరణ నివేదికనూ నిర్ణీత పద్ధతిలో కేంద్రప్రభు త్వానికి సమర్పించవలె. వార్షిక నివేదికలకూ ప్రతిఫల నివేదికలకూ సంబంధించిన ఈ విధ మైన ఏర్పాట్లు పారిశ్రామిక విత్తకార్పొరేషన్ (Sec. 35), ఉద్యోగుల రాజ్యా భీమా కార్పొ రేషన్‌ల (Sec 36)లలో కూడా ఉన్నాయి. వార్షిక నివేదిక పార్లమెంటు ఉభయసభల ముందు ఉంచవలె (దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో బీహార్, పశ్చిమబెంగాల్ రాష్ట్ర ఉభయ శాసన సభల ముందు కూడా). వాటిపై జరిగే చర్చ కార్పొరేషన్‌ల బహిరంగ బాధ్యతను ఆచరణయోగ్యం చేయడంలో అతి ముఖ్యమైన సాధన.

ఆఖరుగా రిజర్వ్ బ్యాంక్ ఆఫ్ ఇండియా, పునరావాస విత్త కార్పొరేషన్, పారి శ్రామిక ఆర్థిక కార్పొరేషన్‌వంటి బాంకింగ్, ఆర్థిక కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో దివాలా

62. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ చట్టము, సెక్షన్ 49

తీయించే అధికారం కేంద్ర ప్రభుత్వానికున్నది. కేంద్ర ప్రభుత్వ ఉత్తరువుపైతప్ప ఈ కార్పొరేషన్‌లలో దేనినయినా దివాలా తీయించడానికి వీలులేదు.

కార్పొరేషన్‌లపై పార్లమెంటు నియంత్రణ
(Parliamentary Control Over the Corporation)

ప్రతి ఒక్క కార్పొరేషన్ అనుచితమైన ఒక కేంద్ర ప్రభుత్వ మంత్రిత్వ శాఖకు సంబద్ధంచేసి దాని ద్వారా ప్రభుత్వ పర్యవేక్షణ, నియంత్రణ చెలాయించడం జరుగుతుంది. రిజర్వ్ బ్యాంక్ ఆఫ్ ఇండియా, పారిశ్రామిక విత్తకార్పొరేషన్, పునరావాస కార్పొరేషన్ ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ కిందనూ, దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ నీటిపారుదల విద్యుచ్ఛక్తి మంత్రిత్వశాఖ కిందనూ, రెండు విమానయాన కార్పొరేషన్‌లు కమ్యూనికేషన్ మంత్రిత్వ శాఖకిందనూ, పారిశ్రామిక ఉద్యోగుల రాజ్య భీమా కార్పొరేషన్ కార్మిక మంత్రిత్వశాఖ కిందనూ ఉంటాయి. ఏ మంత్రి పోర్టుఫోలియోలో కార్పొరేషన్ ఉంటుందో అతడు అది సంతృప్తికరంగా పనిచేయడానికి బాధ్యత వహిస్తాడు.

బ్రిటన్‌లోవలె భారతదేశంలో కూడా కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో పార్లమెంట్‌కు మంత్రి బాధ్యత. అతడు నిర్దేశించి నియంత్రణ చేయగల విషయాలకు మాత్రమే పరిమితమై ఉంటుంది. కార్పొరేషన్ నిర్వహణ వివరాలకు సంబంధించిన ప్రశ్నలను మంత్రులు స్వీకరించి సమాధానం ఇవ్వరు. ఆర్థిక అంచనాలు, ప్రకటనలు, వార్షిక నివేదికలు, ఖాతాలు పార్లమెంటు ఉభయ సభలకూ సమర్పిస్తారు. కనక కార్పొరేషన్‌ల వ్యవహారాలను తర్కించ డానికీ, చర్చించడానికీ అవి చక్కటి అవకాశాన్ని కలుగజేస్తాయి. లోకసభ అంచనాల సంఘము, ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘము కార్పొరేషన్‌ల అంచనాలను, ఖాతాలను కూడా పరీక్షించి వాటిపై ప్రభుత్వానికి, పార్లమెంట్‌కూ సముచితమైన నివేదికలనూ, సిఫారసులనూ అందించగలుగుతాయి. కార్పొరేషన్ సంబద్ధం చేసిన శాఖ అంచనాలను ఆమోదించేటప్పుడు, కార్పొరేషన్ చట్టాన్ని సవరించేటప్పుడూ కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలను తర్కించే అవకాశం పార్లమెంట్‌కు కలుగుతుంది.

ఇతర చోట్లవలెనే భారతదేశపు పార్లమెంటు కూడా కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలపై సమాచారం, చర్చలూ, నియంత్రణ తగినంతగా లేవని భావిస్తున్నది. నవంబర్ 1953 లో పారిశ్రామిక విత్త కార్పొరేషన్ సవరణ బిల్లు చర్చ సందర్భంగా ఈ విషయం సూటిగా చెప్పడం జరిగింది. అంతర్జాతీయ బ్యాంక్ నుంచి ఋణాల సేకరణ దాని కార్యక్రమాల విస్తరణల ద్వారా ఆ కార్పొరేషన్ ఆర్థిక స్థితిని బలపరచడం కోసం ఆ బిల్లును ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది. ఆ తరవాత జరిగిన చర్చలో [63] కార్పొరేషన్‌లో అధికారం ఉన్నవారి అనుగ్రహం పొందిన సంస్థలకూ, పరిశ్రమలకూ ఋణాలను మంజూరు చెయ్యడంలో పక్షపాతం చూపడం జరిగిందని ఆరోపించడం జరిగింది. ఈ ఆరోపణ, మంజూరు చేసిన ఋణాల పట్టికను పార్లమెంటుకు సమర్పించవలెనని డిమాండ్‌కు దారి తీసింది. కానీ ఆర్థిక డిప్యూటీ మంత్రి శ్రీ షా ఆ విధమైన సమాచారం ఇస్తే ఋణాలు పొందిన సంస్థల సుస్థిరతా పరపతీ దెబ్బతింటాయనీ, అది కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలకు వర్తించే పారిశ్రామిక

63. House of People Debates on November 26 and 27, 1953.

కార్పొరేషన్ సెక్షన్ 81 కి, బాంకింగ్ పుస్తకాల సాక్ష్య చట్టానికి విరుద్ధమనీ ఋణాలు మంజూరయిన సంస్థల పేర్లను బయటపెట్టడానికి నిరాకరించినారు. దీనితో సంతృప్తి పడక సభ్యులు డిప్యూటీ స్పీకర్‌తోసహా ఋణాలు పొందినవారి జాబితాకోసం పట్టుపట్టినారు. ఒక సమావేశంకోసం విదేశాలకు వెళ్ళడంవల్ల ఆర్థికమంత్రి కూడా ఆ సందర్భంలో లేడు. అతడు తిరిగిరాగానే ఋణాలను పొందిన వారి జాబితాను ఇవ్వడానికి ఒప్పుకొని పారిశ్రామిక ఆర్థిక కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలపై దర్యాప్తుకోసం హామీ ఇవ్వగా ఆ దుమారం చల్లబడింది.

కానీ ప్రతిపక్ష సభ్యులు ఈ ఆరోపణలను తిరిగి తోడి ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్ ప్రభుత్వ పరమైన కంపెనీలూ నిర్వహించే పరిశ్రమల సంస్థలు ఆర్థిక వ్యవహారాలపై నిఘా ఉంచేటందుకు ఒక స్టాండింగ్ పార్లమెంటరీ కమిటీని నియమించవలెనని పట్టుపట్టినారు.[64] చర్చను ప్రారంభిస్తూ డా॥ లంకా సుందరం ఈ సంస్థలలో 5 కోట్ల రూపాయల పెట్టుబడి పెట్టడం జరిగినా మంత్రులుగానీ, పార్లమెంట్‌గానీ నియంత్రణ చేయలేని పరిస్థితి ఏర్పడి అవి ప్రజాభిప్రాయాన్ని లెక్కచేయకపోవడం జరిగిందని ఆరోపించినారు. ఈ కంపెనీలనూ కార్పొరేషన్‌లనూ స్థాపించిన సందర్భంలో ప్రారంభప్రయత్న సంప్రదింపులలో ఒప్పందాలలో మంత్రుల ప్రమేయం ఉండదనీ, పార్లమెంటు కోరినా కూడా కొన్ని ముఖ్యమైన ఒప్పందాలను వెల్లడి చేయడానికి మంత్రులు నిరాకరిస్తారనీ, వాటి ఆర్థిక వ్యవహారాలు ఖాతాలపై పార్లమెంటుకు నివేదిక అర్పించేటందుకు ఆడిటర్ జనరల్‌కు అధికారం పూర్తిగా లేకపోవడం లేదా కొద్ది అధికారం మాత్రం ఉంటుందనీ ప్రభుత్వ ఖాతా, అంచనాల సంఘాలు, ఖాతాలపై అంచనాలపై జరిపే పరిశోధన వ్యవహారాలు పూర్తి అయిన తరవాత జరిగేవి కాబట్టి కార్యసాధకమైనవి కావని, వాటిలో చాలా కంపెనీలూ, కార్పొరేషన్ వాటి వాటి పరిధులలో పోటీలులేని గుత్త వ్యాపారాలై "సామ్రాజ్యాలలోపలి సామ్రాజ్యాలవలె" ఉండి వాటిపై ఆధిపత్యం వహించే అధికారుల కింది చిన్న రాజ్యాలవలె తయారైనవనీ ఆయన ఫిర్యాదు చేసినారు. అందువల్ల స్పీకర్ నిర్దేశాలలో ఏడాదిపొడుగునా ఉండే ఒక పార్లమెంటరీ కమిటీని, కార్పొరేషన్ కంపెనీల, ఇతర సంస్థల వ్యవహారాలను చూచేటందుకు సృష్టించవలెనని గట్టిగా కోరినారు.

ఈ ప్రతిపాదనను ఆమోదించడానికి ఆర్థిక మంత్రి నిరాకరించినారు. కార్పొరేషన్‌పై పార్లమెంటు నియంత్రణ అంటే నిజానికి వాటిపై మంత్రి నియంత్రణ మాత్రమేననీ, అటువంటి నియంత్రణకు తగినంత అధికారం మంత్రికి ఉన్నదని అతడు తెలియపరిచినాడు. మంత్రులు డైరెక్టర్‌లను నియమించి నిర్దేశాలనీయవచ్చు. డైరెక్టర్‌లలో సెక్రెటరీ లేదా జాయింట్ సెక్రెటరీ హోదాగల ప్రభుత్వపు ఆర్థిక ప్రతినిధి ఉంటాడు. కార్పొరేషన్‌లపై శాఖలపై ఉండే నియంత్రణలలో కొంత తారతమ్యం ఉండకతప్పదు. "రెడ్ టేప్" నివారణ కోర్కెకూ ప్రజా ద్రవ్యాన్ని సరిగా ఖర్చు పెట్టవలెనన్న కోర్కెకూ మధ్య సమతుల్యత సమకూర్చవలె. కావలెననుకొంటే పార్లమెంటుకు కమిటీని నియమించే హక్కు తప్పనిసరిగా ఉన్నది. కానీ ప్రస్తుతం దేశంలోఉన్న పారిశ్రామిక దశలో అట్లాచేయడంవల్ల "చాలా దూరం" పోయే ప్రమాదమున్నదని అతడు అభిప్రాయపడినాడు. కార్పొరేషన్ దైనందిన విషయాలను తెల్సుకోవలసిన అవసరం పార్లమెంటుకు లేదు. కార్పొరేషన్‌లు తమ వ్యవహా

64. House of People Proceedings for December 11 and 12, 1953.

రాలను తామే చూచుకొనేటట్లు చేయడం ఉత్తమం. ఆటుతరవాత సాధారణ పద్ధతిలో మంత్రిత్వ శాఖను ప్రశ్నించవచ్చు. కొంత వేచిఉండి ఆచరణాత్మకమైన కష్టాలను గుర్తించమని మంత్రి కోరినాడు. మరీ తొందరపడితే పురిటిలోనే శిశువును పారవేయవలసి వచ్చే ప్రమాదమున్నదని హెచ్చరించినాడు.

పార్లమెంటుకు ఆర్థికమంత్రి కొన్ని సంజాయిషీలను కొన్ని హామీలను కూడా ఇచ్చినాడు. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వ సంస్థల నిర్వహణలో శాఖలేదా కార్పొరేషన్ ఈ రెండింటిలో ఏ తరగతి ఉండవలెననే దానిపై ప్రభుత్వం ఇంకా తుది నిర్ణయం చేయలేదనీ, సమయం ఆసన్నమైనపుడు ఎక్కువ భాగం ప్రభుత్వ పరమైన కంపెనీలను కార్పొరేషన్‌లుగా మార్చేటందుకు చట్టాన్ని ప్రవేశపెట్టడం జరుగుతుందనీ ఆడిటర్ జనరల్‌కు అవసరమైన మేరకు నియంత్రణాధికారం ఇవ్వడం జరుగుతుందనీ అంతవరకూ ఆడిటర్ - జనరల్ హోదాగల సీనియర్ ఆర్థికాధికారి ఈ సంస్థలన్నిటి ఖాతాలనూ చూచేటందుకు నియమితుడవుతాడనీ అతడు ప్రకటించినాడు.

ఆర్థికమంత్రి వాదించే అంశము చాలా సబబైనదైనా వాదనలు మాత్రం నమ్మదగినవిగా లేవు. అంశాన్ని వాయిదా వేయవలెనన్న ఆతురతతోఉండి వేసాడినవారు చేసే వాదనలు ఉన్నాయి. అసలుప్రశ్న ఆతడు హామీ ఇచ్చిన, ఆడిటర్ జనరల్ నియంత్రణకు సంబంధించినది కాక ప్రభుత్వ వ్యాపార సంస్థలపై పార్లమెంటు నియంత్రణ విషయము. ఈ విషయాలు లేదా ఇటువంటి విషయాలలో పార్లమెంట్ నియంత్రణ అంటే నిజానికి కార్య నిర్వాహకుని నియంత్రణ అని మంత్రి సరిగానే చెప్పినాడు. కానీ మంత్రులకు తమ నియంత్రణ ఏయే విషయాలపై ఏయే పరిధులలో ఉంటుందో తెలియదనీ ఈ విషయం సభలో అనేకసార్లు విదితమైనదనీ సభ్యులు తిరిగి చెప్పగలిగినారు. ఉదాహరణకు ఒక సభ్యుడు కార్పొరేషన్‌ల వార్షిక నివేదికల చర్చలపై మంత్రులవైఖరిని ప్రస్తావించినాడు. చర్చ వ్యవస్థ దక్షత, ప్రగతివంటి వాటిపై వాదోపవాదం కాక ఒక పార్టీ వ్యవహారంగా ఉందని ఫిర్యాదు చేసినాడు. సాధారణంగా మంత్రులు సభలో లేచి తామే ఖండించబడినట్లు భావించి బోర్డును సమర్థించడం మనం చూసినామని కానీ నిజానికి పార్లమెంటు ఉద్దేశం విధులను సరిగా నిర్వహించ నందువల్ల బోర్డును మాత్రమే ఖండించడమని సభ్యుడు చెప్పినాడు. పెద్ద పరిశ్రమల దక్షతా, ప్రగతినీ చర్చించడానికి ఇది ఉత్తమమైన పద్ధతి ఏ మాత్రం కాదు. బ్రిటన్‌లో కూడా మంత్రులు తమ బాధ్యతా పరిధులను మరిచిపోయి బోర్డుల నివేదికలూ, ఖాతాలకు సంబంధించిన ప్రతిపాదనలప్పుడు అవి చేసిన వాటికీ, చెయ్యనివాటికీ క్షమార్పణా ధోరణిలో మాట్లాడటం జరుగుతున్నదని ఫిర్యాదులు వచ్చినాయి.

ప్రతిపాదిత పార్లమెంటరీ కమిటీకి వ్యతిరేక వాదన
(The Case Against The Proposed Committee of Parliament)

కామన్స్ సభ సెలెక్ట్ కమిటీ తన రెండవ నివేదికలో జూలై 1953 లో జాతీయం అయిన పరిశ్రమలకోసం సభ సెలెక్ట్ కమిటీనొకదానిని స్థాపించవలెనని ప్రతిపాదించింది. ప్రతిపాదితమైన ఆ కమిటీకి కింది అధికారాలను సూచించినారు.

65. Dr. Krishnaswami's speech in the House of People, December 12, 1953.

(i) వ్యక్తులనూ, కాగితాలనూ, రికార్డులనూ తెప్పించుకోవడం, సబ్-కమిటీలను ఏర్పరచుకోవడం, అప్పుడప్పుడు సభకు నివేదిక లందించడం.

(ii) కార్పొరేషన్ ప్రచురించిన నివేదికలనూ, ఖాతాలనూ పరీక్షించడం.

(iii) కమిటీ కోరిన విధంగా అదనపు సమాచారాన్ని కార్పొరేషన్ ఆడిటర్లు తమ వార్షిక నివేదికలో ఇవ్వవలెనని కోరడం.

కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ హోదాగల అధికారితోసహా దాని పనికోసం అవసరమైన సిబ్బంది కమిటీకి ఉంటుంది. కార్పొరేషన్ సమస్యలను, ధ్యేయాలను, కార్యక్రమాలను గురించి పార్లమెంటుకు తెలియబరచడమేగానీ దానిని నియంత్రణ చేయడం కాదు ఆ కమిటీ ధ్యేయము.

ఈ కమిటీకి వ్యతిరేకంగా వాదన ది టైమ్స్ (The Times) పత్రికలోని ఒక ముఖ్య వ్యాసంలో పేర్కొనడం జరిగింది. దీని ప్రకారం అసలు సమస్య పార్లమెంటు తాను అదనపు సమాచారాన్ని సేకరించుకోవడం కాదు. ఉన్న సమాచారాన్ని ఏ విధంగా ఎక్కువ ఉపయోగించుకోవలె ననేది. దక్షతకోసం కార్పొరేషన్లకు అవసరమైన స్వాతంత్ర్యాన్ని కాపాడవలెనంటే పార్లమెంటు ఇప్పటికీ, అపనమ్మకం కలిగించే నియంత్రణ పద్ధతులలో కొత్త వాటిని అన్వేషించకూడదు. ఏ కమిటీకూడా నిజంగా దక్షతను కొలువ గలగడం అసంభవము. బెదిరింపులతోగానీ బలవంతంగాగానీ దక్షతను ఎక్కువ చేయలేము. మంత్రి మంచి బోర్డులను నియమించి, బోర్డులు సమర్థులైన వారిని నియమించి అప్పుడు కార్పొరేషన్‌ను పనికి పురమాయిస్తే దక్షతకు వీలుంటుంది.[66]

హెర్బర్టు మారిసన్ రెండు ప్రాతిపదికలపై అటువంటి కమిటీకి తన వ్యతిరేకతను వెలిబుచ్చినాడు. మొదట, పెద్ద పెద్ద వ్యాపార సంస్థల కార్యకలాపాలను పార్లమెంటరీ కమిటీ దర్యాప్తు చేయలేదు. రెండు, పాలనా బోర్డుల సభ్యులలో రాజకీయ వాదులేకాక, పారిశ్రామిక వేత్తలు, వ్యాపారస్తులు ఉంటారుగనక వారు పార్లమెంటరీ కమిటీల ప్రశ్నలకూ, దర్యాప్తులకూ లోనుగావడానికి ఇష్టపడక బోర్డులలో సభ్యులుగా ఉండటానికి నిరాకరిస్తారు. ఒకవేళ ఇష్టపడినా సివిల్ ఉద్యోగులవలె ప్రతిదానికీ 'జాగ్రత్త'తో వ్యవహరిస్తారు. అందువల్ల కార్పొరేట్ వ్యవస్థ ముఖ్యలాభమైన ''చొరవ'' అపదల నెదుర్కొనే సాహసం కోల్పోయినట్లవుతుంది.

ఏది ఎట్లా ఉన్నా మార్చి 1957 లో బ్రిటిష్ కామన్స్ సభ జాతీయ పరిశ్రమల సెలెక్ట్ కమిటీని నియమించింది. దానికి పూర్తిగా ప్రభుత్వపెట్టుబడిగల జాతీయ పరిశ్రమల ఖాతాలు, నివేదికలు పరీక్షించే అధికారం ఇచ్చినారు. ఈ కమిటీ బాగా పనిచేస్తున్నట్లు చెప్పినా దానికి తగినంతగా నిపుణుల సహాయంలేదు-దానికి కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ హోదాగల పూర్తికాల ఉద్యోగి సహాయం ఉండవలెనన్న ప్రతిపాదన నిరాకరించడం[67] జరిగింది.

ఇంతకు ముందు చెప్పినట్లు భారతదేశంలో కూడా కార్పొరేషన్ ఇతర ప్రభుత్వ వ్యాపారసంస్థలకు సంబంధించి పార్లమెంటు స్టాండింగ్ కమిటీని నియమించవలెనని గట్టి

66. Quoted in Government and Parliament by Herbert Morrison, P. 279.
67. Ibid., P. 280, 281.

కోరిక 1953 లో వెలిబుచ్చినా అది అప్పట్లో త్రోసివేయడం జరిగింది. కానీ ఆ కోరిక అప్పుడప్పుడూ వ్యక్తమవుతూనే ఉంది. మిగిలినవారితోపాటు మాజీ స్పీకర్ జి. వి. మవలంకార్, అశోక్ మెహతా (1956), కృష్ణమీనన్ కమిటీ (1959), ప్రణాళికాసంఘము (1967), ఈ కోరికను బలపరచడం జరిగింది. ఈ కోరిక బలపడి, ప్రబలమై త్వరలో స్టాండింగ్ లేదా సెలెక్ట్ కమిటీ భారతదేశంలో కూడా ఏర్పడవచ్చు.

కాగా డాక్టర్ జె. మత్తయి కొంతవరకయినా ప్రైవేట్ వ్యాపార దక్షతకు లక్ష్యంగా, కాలమానంగా ఉన్న లాభాపేక్షకు పార్లమెంటు పరిశీలన, అప్రమత్తత సరిఅయిన ప్రత్యామ్నాయాలను సూచించినాడు.[68]

నిజమైన సమస్య కార్పొరేషన్‌లపై పార్లమెంటరీ కమిటీ ఉండవలెనా ? లేదా ? అనేది కాదు. కార్పొరేషన్‌లపై పార్లమెంటు వివరంగా నియంత్రణ జరపవలెనా ? అనేది అసలుసమస్య. ఈ వివాదానికి హెర్బర్టు మారిసన్ సరిఅయిన సమాధానం చెప్పినాడు. పూర్తిగా పార్లమెంటుకు బాధ్యత కలిగిఉండవలెనంటే శాఖద్వారా నిర్వహణ చేయడానికి తోడ్పడవలె కాగా జాతీయపరిశ్రమలు కార్పొరేషన్‌ల ద్వారా నడవవలెననేవారు వివరమైన పార్లమెంటరీ బాధ్యతకు హద్దు ఉండవలెననే పరిణామానికి సిద్ధపడి ఉండవలె.

కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలపై విషయసేకరణలోనూ చర్చలు లేవదీయటంలోనూ బ్రిటన్‌లో ఉండే వివిధ పద్ధతులు మన పార్లమెంటుకూ, దాని సభ్యులకూ కూడా ఉండవలె. ఇది మనం ఇంతకుముందే పరిశీలించినాము. ప్రశ్నలు వీలుకానప్పుడు కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలపై మంత్రులు ప్రకటనలను చేసే వీలుండవలె. పార్లమెంటు సభ్యులు విడివిడిగా చేసే విచారణలలో కార్పొరేషన్ సరిఅయిన శ్రద్ధ తీసుకొనే ఏర్పాట్లు చెయ్యవలె. కార్పొరేషన్ వార్షిక నివేదికలు సమాచారాన్ని అందించేవిగా ఉండి దాని వ్యవహారాలు సులభంగా అర్థం చేసుకొనేటట్లు వ్రాయబడవలె ప్రస్తుతం ఈ నివేదికలు సులభంగా లభ్యం కావడంలేదు. కొన్ని సందర్భాలలో పార్లమెంటు సభ్యులకు గూడా లభించలేదని ఫిర్యాదు చేసినారు. ఇది నిజంగా ప్రజాసంబంధాలను నిర్లక్ష్యం చేసిన నేరం గనక దానిని ప్రభుత్వము, కార్పొరేషన్‌లు వెంటనే చక్కదిద్దవలె.

ఐదు లేదా ఏడు సంవత్సరాల కొకసారి కార్పొరేషన్‌ల వ్యవహారాలపై దర్యాప్తు చేయడమనేది వాటిపై సమాచారం పొందడానికీ, నియంత్రణ చేయడానికీ మరొక పద్ధతి. అటువంటి దర్యాప్తులు 1953 సంవత్సరంలో దామోదరలోయ కార్పొరేషన్, పారిశ్రామికవిత్త కార్పొరేషన్‌లపై జరిగినాయి. కాని ఆ దర్యాప్తు కమిటీల నివేదికలు రెండూ ప్రభుత్వానికీ, దర్యాప్తు సంఘానికీ, అంచనాల సంఘానికీ కార్పొరేషన్‌కూ మధ్య వివాదాలు రేకెత్తించినాయి. దీనివల్ల దర్యాప్తులలోని ప్రమాదం తెలుసుకోవచ్చు. అక్కరవచ్చేవిగా ఉండవలెనంటే అవి రాజకీయేతర విధానం అవలంబించి విశాల దృక్పథం కలవిగా ఉండవలె.

పైపైన అప్పుడప్పుడూ వీలయ్యే పార్లమెంటు నియంత్రణ కన్నా విషయాలను తెలుసుకొని తెలివిగా ఉండే మంత్రి నియంత్రణ చాలా ముఖ్యము. తన అధీనంలో ఉన్న కార్పొరేషన్‌లపై మాతృశాఖ (Parent Ministrv) నియంత్రణ ప్రయోజనాత్మకమైనదిగా (కొంతమేరకైనా) ఉండవలెనంటే దానికి వ్యవస్థాపరమైన సహాయం ఉండవలె. బోర్డుల

68. Quoted in Hindustan Times, Leading Article, December 12. 1953.

పనిని పరిశీలించడానికి, పార్లమెంటు, ప్రజలు, వార్తాపత్రికలు చేసే విమర్శలను పరిగణించడానికి మంత్రిత్వ శాఖలో తెలివిగలవారితో కూడుకొన్న నిర్మాణాత్మకమైన ఒక చిన్న ఉపశాఖ ఉండవలెనని మారిసన్ సూచించినాడు. అప్పుడప్పుడూ ఈ ఉపశాఖ సమస్యలను బోర్డు అభిప్రాయాలతోపాటు తన వ్యాఖ్యానాలతో మంత్రిదృష్టికి తీసుకొనిరావలె. ఉపశాఖ బోర్డులపై అధికారం చెలాయించరాదు. యుక్తమైన ప్రశ్నలను తెలివిగా అడగడంలో మంత్రికి సహాయపడడమే వాటి ముఖ్య విధి.[69]

కార్పొరేషన్‌లపై ఆధిపత్యం వహించే మంత్రికి మారిసన్ మరో రెండు సూచనలు గమనించదగినవి చేసినాడు. ఒకటి, ఆతడు, కింద ముఖ్యోద్యోగులు అప్పుడప్పుడు బోర్డు అధ్యక్షుని సభ్యులను కలుసుకొని ఉమ్మడి సమస్యలను చర్చించుకోవడం ఆటువంటి సమావేశాలు కార్పొరేషన్ నిర్వహణకు సహాయపడతాయి. కార్పొరేషన్‌లకు సంబంధించినంతవరకు దర్యాప్తు చేయడం, హెచ్చరించడం, ఉత్సాహపరచడం, ఉత్తేజ పరచడం మంత్రి ముఖ్య విధులు. రెండు, బోర్డుల తరఫున ప్రతిదానికీ పార్లమెంటుముందు వెంటనే క్షమార్పణ కోరే స్థితికి మంత్రి జారకూడదు. కార్పొరేషన్‌కు సంబంధించి తనకు అధికారంలేని విషయాలను, తాను న్యాయంగా భావించని విషయాలను సమర్థించవలసిన కర్తవ్యం మంత్రికి లేదు.[70]

భారతదేశంలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే తీరు
(Working of the Government Corporations in India)

అవి ఏర్పడిఉన్న కొద్దికాలంలో భారతదేశంలోని కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసే తీరుపై వివిధ అంశాలకు సంబంధించి భిన్నాభిప్రాయాలు వ్యక్తమయినాయి. కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలలో ప్రభుత్వప్రమేయం చాలా ఎక్కువగా ఉందని కొందరు విమర్శకులు ఫిర్యాదు చేసినారు. ప్రభుత్వ వ్యాపార సంస్థల దక్షతపై సమర్పించిన తన నివేదికలో (Report on the efficient conduct of state enterprises) గోర్‌వాలా దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ విషయంలో విపరీతమయిన జోక్యం ఉందన్నాడు. ఆ కార్పొరేషన్ చరిత్ర అప్పటినుంచి దానిని సచివాలయ ఆధీనంలోఉండే శాఖ స్థితికి దించడానికి ప్రభుత్వంలో కొందరి ప్రయత్నాలను ఎదిరించి స్వాధీనతను కాపాడుకోవడానికి తనశక్తిలో చాలాభాగాన్ని ఉపయోగించిన అనేక సందర్భాలతో కూడుకొనిఉందని నివేదిక పేర్కొన్నది. స్వాధీన కార్పొరేషన్‌ను ఏ విధంగా నిరాదరించకూడదో అన్నదానికి ఇది చక్కటి ఉదాహరణ.[71] పారిశ్రామిక ఉద్యోగుల రాజ్యభీమాకార్పొరేషన్ మొదటి డైరెక్టర్ జనరల్ డా॥ కటియాల్ ఆ కార్పొరేషన్ వ్యవహారాలలో కార్మికమంత్రిత్వశాఖ జోక్యాన్ని గురించి అటువంటి ఫిర్యాదునే గట్టిగా చేసినాడు.

ముంద్రావ్యవహారాలపై చాగ్లా కమిషన్ జరిపిన దర్యాప్తులో జీవితభీమా కార్పొరేషన్ దైనందిన వ్యవహారాలలో ఆర్థికమంత్రిత్వశాఖ జోక్యం ఎక్కువగా ఉన్నట్లు బయట పడింది. ఆ విషయమేమిటంటే, ఆర్థికమంత్రిత్వశాఖ చెప్పినమీదట జీవితభీమాకార్పొరేషన్

69. Herbert Morrison, Government and Parliament. P. 273.
70. Ibid., PP. 264, 272.
71. Report on the Efficient Conduct of State Enterprises by A.D. Gorwala P. 34.

పెద్ద మొత్తాలను ముంద్రా సంస్థలలో వాటాలు కొనడంద్వారా పెట్టుబడి పెట్టింది. కానీ తరవాత అవి మిథ్యా సంస్థలుకావటంవల్ల ఆ పెట్టుబడి నష్టదాయకమయింది. ఇది పెద్ద దూషణగా (Scandal) తయారై ఆ విషయం దర్యాప్తుకోసం న్యాయమూర్తి చాగ్లాతో ఏకసభ్య దర్యాప్తు సంఘం నియమితమయింది. ఆ కమిషన్ తన నివేదికలో తన ముందున్న సాక్ష్యాన్ననుసరించి ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ ఆ కార్పొరేషన్‌ను తన శాఖలోని ఉపశాఖగా లేదా భాగంగా తలచి అది తన ఆజ్ఞలను శిరసావహించవలెనన్న నమ్మకంతో దానికి ఆజ్ఞలను జారీ చేస్తున్నట్లు తెలుస్తుందని చెప్పింది. ఆ వ్యవహారం పైనుంచి చెప్పిచేయించినదనీ, కేవలం ప్రభుత్వజోక్యంవల్ల నడిపిన వ్యవహారమనీ మన ముందున్న సాక్షాన్నిబట్టి ఏమాత్రం అనుమానంలేకుండా చెప్పవచ్చునని కమిషన్ పేర్కొన్నది.[72]

ఇది ఇట్లా ఉంటే తరవాతవచ్చిన అభిప్రాయాల పంథాలనుబట్టి కార్పొరేషన్‌లు సంతృప్తికరంగా పనిచేయడంలేదనే కారణాన వాటిపై మంత్రిత్వశాఖల పార్లమెంటు నియంత్రణను సమర్థించడం జరిగింది. అంచనాలసంఘము, కేంద్ర నీటిపారుదల విద్యుత్తు సంఘమూ బహూళార్థక నదీలోయల ప్రాజక్టులపై (1951-52) నివేదించిన 5 వ రిపోర్ట్‌లో దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ పనిచేసేతీరునుగురించి ప్రాజక్ట్ల ప్రగతికి ఆలస్యంకావడానికీ, చాలాధనం వృథాకావడానికీ వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించి కొన్ని లోపాలను, దోషాలను ఎత్తి చూపింది. దాని సిఫారసుపై పి. ఎస్. రావు నాయకత్వాన ఒక దర్యాప్తుకమిటీ నియమించడం జరిగింది. జూన్ 8 వ తారీఖున (1953) విడుదలైన దాని నివేదిక అంచనాల సంఘపు ఆరోపణలను అనేకం సమర్థించి కార్పొరేషన్‌పై ఉన్న మరికొన్ని ఆరోపణలను త్రోసిపుచ్చింది. పారిశ్రామిక ఆర్థిక కార్పొరేషన్‌పై పక్షపాతవైఖరి, ఆశ్రిత ఆదరణవంటి ఫిర్యాదులురాగా శ్రీమతి కృపలాని నాయకత్వాన (1952) ఒక దర్యాప్తుకమిటీ ఏర్పడింది. ఆ నివేదిక కూడా చాలా దోషాలను ఎత్తి చూపింది. కార్పొరేషన్ పురోగతి నెమ్మదిగా ఉన్నదని, సరిఅయిన వివరమైన ప్రణాళికలు లేవనీ, ఆర్థిక నిర్వహణ సరిగాలేక అదక్షతా, దండుగా ఎక్కువగా ఉన్నవనీ ఆరోపణల సారాంశము.

ఇది ఇట్లా ఉంటే కార్పొరేషన్‌లు అభివృద్ధి, మూలధనవ్యయంలోనూ, సాంకేతిక నిపుణత, అవసరమైన ఉత్పాదకవస్తువులు, విదేశమారకద్రవ్యం పొందటంలోనూ ప్రస్తుతం ప్రభుత్వంవైపునుంచి ఉన్న అడ్డంకులను గురించి ఫిర్యాదు చేసినాయి.

అసలునిజం భారత కార్పొరేషన్‌లు యుద్ధానంతరం వస్తువులు, పరికరాల కొరత వల్ల, ద్రవ్యోల్బణం (Inflation) ధరలు, వేతనాలు పెరగడంవల్ల ఏర్పడిన అసాధారణ పరిస్థితులలో నెలకొన్నాయి. కార్పొరేషన్ నిర్వహించేవారికి పూర్వానుభవంలేక ఎక్కువగా విదేశ నిపుణులూ, సలహాదారులపై ఆధారపడవలసివచ్చింది. అందువల్ల తప్పులు జరిగినందుకు ఆశ్చర్యపడనవసరంలేదు. అంతమాత్రంచేత కార్పొరేషన్‌లను గురించి నిరుత్సాహపడవలసిన అవసరంలేదు. కాలం గడిచినకొద్దీ అవసరమైన అనుభవంవచ్చి కార్పొరేషన్‌లు పనిచేసేతీరు మెరుగవుతుంది.

---

72. The Hindustan Times, dated 15-2-58.

ప్రభుత్వ వ్యాపార సంస్థల నిర్వహణ ప్రత్యామ్నాయ పద్ధతులు
(Alternative Methods of Management of Public Enterprises)

పరిశ్రమల వ్యాపారసంస్థల నిర్వహణకు కేవలం కార్పొరేషన్ అనే ఒకే పద్ధతి మాత్రమే లేదని గుర్తుంచుకోవలె. ప్రతిదేశంలో వాటిలో చాలా పార్లమెంటుకు పూర్తిబాధ్యత వహించే శాఖలద్వారానే నిర్వహించబడుతున్నాయి. ఈ విధంగా భారత దేశంలోనే రైల్వేలు, తంతి, తపాలా, టెలిఫోన్‌లు, మందుగుండు సామగ్రి ఫ్యాక్టరీలు మొదలైనవి శాఖలద్వారానే నిర్వహించబడుతున్నాయి. ఆహార పదార్థాల రేషనింగ్, సరఫరా, కంట్రోల్ ఉన్న ఇతర వస్తువుల పంపిణీ మొదలైనవి వ్యాపార సంబంధ కార్యాలైనా కార్పొరేషన్‌లకు అప్పగించబడక శాఖలద్వారానే నిర్వహించబడుతున్నాయి. పురపాలక సంఘాలవంటి స్థానిక సంస్థలు యాజమాన్యాన నీరు, విద్యుత్తు, గ్యాస్, రవాణా, అనేక వ్యాపార కార్యకలాపాలు, బ్రిటన్‌వంటి దేశాలలో రోజూ అవసరమయ్యే అనేకవస్తువుల తయారీ, చిల్లర వ్యాపారం పూర్తిగా చేపట్టే వినియోమకదారుల సహకార సంఘాలవంటి సాంఘిక యాజమాన్యం, నిర్వహణలకు సంబంధించిన ఇతర పద్ధతులు. దీనివల్ల ఏయేకార్యకలాపాలు, వ్యాపారాలు శాఖలద్వారా నిర్వహించవలె, ఏవి కార్పొరేషన్‌లద్వారా నిర్వహించవలె అనే సమస్య వస్తుంది. ఈ సమస్యకు సమాధానం వ్యాపార, వ్యాపారేతర కార్యకలాపాల మధ్య తారతమ్యంవల్ల కుదరదు. ఎందువల్లనంటే వాణిజ్య కార్యకలాపాలు కార్పొరేషన్‌లకు కాక శాఖలకు అప్పగించడం మనం చూసినాము. ప్రభుత్వ ఆచరణ పద్ధతులరీత్యాచూస్తే వ్యాపారపరమైనది ఐనాగానీ రక్షణ ప్రజల ఆహారం మొదలయిన జీవితావసరవస్తువులవంటి ఏదైనా కార్యక్రమంగానీ, పరిశ్రమగానీ దేశం మొత్తం విధులకు సంబంధించినదైతే దానిని శాఖ ద్వారానే నిర్వహించడం జరుగుతుంది. అటువంటి విషయాలలో కార్పొరేషన్ పద్ధతివల్ల కలిగే నియమిత నియంత్రణ బాధ్యతవంటి విషయాలపై ప్రభుత్వమూ పార్లమెంటు సాహసించడానికి ఇష్టపడవు. వాణిజ్య, పారిశ్రామిక పరమైన ఇతర వ్యాపార కార్యక్రమాలు సామాన్యంగా కార్పొరేషన్‌ల పరం అవుతాయి.

కార్పొరేషన్ నిర్వహణా పద్ధతిని అరుదుగా ఉపయోగించవలె. ప్రభుత్వాల ప్రతి వాణిజ్య వ్యాపార సంస్థనూ వాటికి అప్పగించి సంఖ్యను విపరీతంగా పెంచరాదు. బహు క్లిష్టతతో కూడుకొన్న వ్యాపార పద్ధతుల నిర్వహణ అవసరమైన, ఎక్కువగా వ్యాపార సంబంధమైన సేవలనే కార్పొరేషన్‌ల కింద ఉంచవలె.

ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల భవిష్యత్తు
(Future of Government Corporations)

ఇంతకుముందు కార్పొరేషన్‌లకు సంబంధించి ముఖ్యకారకమైన స్వాధీనత దాదాపు అన్నిదేశాలలో కొంతవరకుతగ్గి వాటిపై శాసన నిర్మాణశాఖ ప్రభుత్వాల నియంత్రణ పెంచవలెననే కోరిక గట్టిగా పెరిగినా ముఖ్యంగా భారతదేశంవంటి దేశాలలో కార్పొరేషన్‌లు ఎక్కువగా ప్రజాదరణ పొందుతున్నట్లు కనబడుతుంది. సిద్ధాంతరీత్యా కాకపోయినా ప్రభుత్వపాలనలో కార్పొరేషన్ పద్ధతి ఆధునిక రాజ్యాలలో సమష్టివాద ధోరణి పెరిగినకొద్దీ ప్రాముఖ్యం వహిస్తుందనే అభిప్రాయం వెల్లడించవచ్చు. ఒక ప్రత్యేక పాలనా ఏజన్సీగా

కార్పొరేషన్ ఉపయోగం మూడు అంశాలపై ఆధారపడి ఉంటుంది. ఒకటి ప్రభుత్వానికి సంబంధించి నిజమైన వ్యాపార కార్యకలాపాల నిర్వహణకే దానిని జాగ్రత్తగా ఉపయోగించవలె. రెండు నిర్వహణ పరిధులలో శాఖలకన్నా కార్పొరేషన్‌కు ఎక్కువ స్వాధీనత ఉండవలె. ప్రభుత్వానికి జవాబుదారీ అనేపేరుమీద వాటిని శాఖల నమూనాకు దించితే వాటి ఉనికి ఆధారమే మారుతుంది. చివరగా, శాసన నిర్మాణ శాఖ ప్రభుత్వ నియంత్రణల పరిమితీ, పద్ధతులూ, కార్పొరేషన్‌ల ప్రభుత్వ జవాబుదారీకన్నా వాటి నిర్వహణలో అదృఢతా ధైర్యానికి మధ్య, పనిచెయ్యడానికి వీలుగా సమతుల్యతతో ఉండే విధంగా ఆలోచించి ప్రణాళికను తయారు చెయ్యవలె.

10

పాలనాప్రదేశాలు – క్షేత్రసర్వీస్‌లు

(ADMINISTRATIVE AREAS AND FIELD SERVICES)

ప్రధాన కార్యాలయము - క్షేత్రము (The Head Quarters and the Field)

ఏ పెద్ద సమాజపు పాలనగానీ, ప్రభుత్వంగానీ ఒకే కేంద్రం నుంచి నిర్వహించ డానికి వీలుకాదు. ప్రభుత్వ సేవలు లేదా పాలనాసేవలందవలసిన ప్రజలు దేశంలో అన్ని ప్రాంతాలలోనూ వ్యాపించి నివసిస్తుంటారు. కాగా కొన్ని ముఖ్య సేవలను వారి ముంగిటనే అందించవలసి ఉంటుంది. ఢిల్లీలో ఒక పెద్ద పోస్టాఫీస్‌గానీ, ప్రైమరీ పాఠశాలగానీ పెట్టి అక్కడ నుంచి ఉత్తరాలు తీసుకోమనిగానీ, పిల్లలను అక్కడి పాఠశాలకు పంపమనిగానీ చెప్ప వీలుగాదు. అందువల్ల వాటికి సంబంధమైన అనువైన ప్రాంతాల అవసరాలను తీర్చే టందుకు ప్రభుత్వ పాలనా ఉప కేంద్రాలను నెలకొల్పవలె. విధుల రీత్యా పని విభజన జరిగినప్పుడు పాలనలో విద్యుక్త క్రమానుగతశ్రేణి ఉన్నట్లే క్షేత్రరీత్యా పనులను విభజించడంవల్ల ప్రభుత్వాల క్రమానుగతశ్రేణిగాని లేదా పాలనాక్షేత్రాల లేదా కేంద్రాల క్రమానుగతశ్రేణికానీ ఉంటుంది.

ఏదయినా ప్రాంతపు కేంద్రంలో ఉండి ప్రభుత్వానికి సంబంధించిగాని లేదా పాలనకు సంబంధించిగానీ అధికారులు లేదా కార్యాలయాలూ ఉంటాయో, ఎక్కడ నుంచయితే పాలనా దర్శకత్వం, నియంత్రణ అన్ని ప్రాంతాలకు విస్తరిస్తుందో దాని ప్రధాన కార్యాలయాన్ని 'సదర్' అనీ క్షేత్రాన్ని 'మఫ్‌జిల్' అనీ వ్యవహరిస్తూ ఉంటాము. కాని ఈ పదాలూ, అర్థాలూ, మనమనుకొనే ఏదయినా ప్రదేశానికి సంబంధించి సాపేక్షమైనవిగా గుర్తించవలె. మనము భారతదేశాన్ని దృష్టిలో పెట్టుకొనిచూస్తే రాష్ట్రరాజధానులతో సహా మొత్తం దేశానికి కొత్తఢిల్లీ ప్రధానకార్యాలయము, కానీ మనం రాష్ట్రాలను గురించి చెప్పుకొనే టప్పుడు రాష్ట్ర రాజధానులు కేంద్రస్థానానికి క్షేత్రస్థానంగానీ లేదా ఉపకేంద్రాలుగానీ కాక ప్రధాన కార్యాలయస్థానంగానే చెప్పుకోవలె. అదే విధంగా పెద్ద పెద్ద పాలనా ప్రాంతాలలో వాటి కేంద్ర కార్యాలయాలను పోల్చిచూస్తే క్షేత్రస్థానాలయినప్పటికీ పెద్దపెద్ద నగరాలు జిల్లాలోని పట్టణాలు తహసీల్‌లు, మరితర చిన్న ప్రదేశాలు వాటివాటి ప్రాంతాలకు సంబంధించి కేంద్ర కార్యాలయాలుగా ఉంటాయి.

ప్రదేశాలరీత్యా అధికారాలరీత్యా కేంద్రవ్యవస్థ సాధారణంగా బహుస్థాయి (Multi-level) అంటే అన్నిటికన్నా పై కేంద్రాలయానికి పొరుదు నివసించే అన్నిటి

కన్నా కిందస్థాయికి మధ్య ఒకటికన్నా ఎక్కువ అంతస్తులు లేదా స్థాయులుగానీ ఉంటాయి. దీని ప్రకారం భారతదేశంలోని గ్రామీణుడు గ్రామపంచాయితీ, జిల్లాబోర్డ్, రాష్ట్రప్రభుత్వము కేంద్రప్రభుత్వం వంటి కనీసం నాలుగుప్రభుత్వాల ప్రదేశాలలోగాని, పరిధులలోగాని ఉంటాడు. క్రొత్త ఢిల్లీలో ఉండే తంతితపాలా డైరెక్టర్-జనరల్‌కూ, ఒక గ్రామానికి మధ్య గ్రామ పోస్టాఫీసు ప్రదేశమూ, సబ్‌పోస్టాఫీసు ప్రదేశమూ, పోస్టల్‌జిల్లా, డివిజనూ, పోస్టల్ సర్కిలూవంటి ఆరు పోస్టల్ ప్రదేశాలూ లేదా కేంద్రాలూ ఉంటాయి. కాని వీటి ఎల్లలు, రాష్ట్ర ఎల్లలూ అన్ని సందర్భాలలో ఒకటిగా ఉండక పోవచ్చు.

ప్రభుత్వ ప్రదేశాలు-పాలనా ప్రదేశాలు
(Govermental and Administrative Areas)

ఈ సందర్భంలో ప్రభుత్వ ప్రదేశాలకూ, పాలనా ప్రదేశాలకూ మధ్య తారతమ్యం గుర్తించవలె. ఒక్కొక్కప్పుడు ఒకే ప్రదేశం ప్రభుత్వానికీ పాలనకూ ఉమ్మడిగా ఉండవచ్చు. కాని ఆ విధంగా ఎప్పుడూ ఉండవు. సామాన్యంగా ఏదయినా ప్రభుత్వ ప్రదేశం పాలనా ప్రదేశంగా కూడా ఉంటుందిగానీ అన్ని పాలనా ప్రదేశాలు ప్రభుత్వ ప్రదేశాలు కాకపోవచ్చు. మొత్తం భారతదేశం అన్నిరాష్ట్రాలు, పురపాలక సంస్థలు, జిల్లాబోర్డ్‌గాని కౌన్సిల్‌గాని ఉన్న జిల్లాలు, పంచాయితీలున్న గ్రామాలు ఇవన్నీ ప్రభుత్వ ప్రదేశాలు, పాలనా ప్రదేశాలు కూడా. కానీ తపాలా సర్కిల్‌లు, సైనికాధికార ప్రదేశాలు, రైల్వేజోన్‌లు పాలనా ప్రదేశాలేగాని ప్రభుత్వ ప్రదేశాలుకావు. ప్రభుత్వ ప్రదేశాలకు పాలనా ప్రదేశాలకు మధ్య తారతమ్యం అనేక విషయాలపై ఆధారపడి ఉంటుంది. మొదట శాసన సభ, పురపాలక సంఘము, జిల్లాబోర్డు లేదా ఎన్నుకోబడిన ఒకే ఒక అధికారి వంటి ఎన్నిక ద్వారా ప్రత్యేకంగా నిర్మితమైన వ్యవస్థ ప్రభుత్వ ప్రదేశానికి ఉంటుంది. ఏ పేరుతో పిలిచినా అటువంటి ప్రదేశపు పాలనాధికారం పైనుంచి నియమితమైన లేదా నామినేట్ అయినదికాక ప్రజల ఓటుపై నిర్మితమై ఉంటుంది. రెండు, చట్టరీత్యా లేదా చార్టర్ (Charter) ద్వారా గానీ లేదా తదితర పద్ధతులద్వారా ప్రాప్తమైన స్వయం పరిపాలనాధికారం ఎప్పుడూ ప్రభుత్వ ప్రదేశానికి ఉంటుంది. కింది ప్రదేశానికి ఎంతో కొంత స్వయం పాలనాధికారం అంటూ ఉంటుంది. అది ఎక్కువ లేదా తక్కువకావచ్చు కానీ, ఆ ప్రదేశపు స్వయం పాలనాధికారం పైదాని దయాదాక్షిణ్యాలపై కాక ఒక హక్కుగా ఉంటుంది. మూడు, ఒక ప్రభుత్వ ప్రదేశం పాలనా ప్రదేశం ఉమ్మడివైనా ప్రభుత్వ ప్రదేశానికి ఒక ప్రత్యేక 'కార్పొరేట్' మనుగడ ప్రత్యేక విధులు ఉంటాయి. ఈ విధంగా భారతదేశంలోని అనేక రాష్ట్రాలలో జిల్లాలు రాష్ట్రపాలనా విభాగాలే కాక ప్రభుత్వ ప్రదేశాలుకూడా. వాటికి ఎన్నో కొన్ని జిల్లా బోర్డులతోపాటు, పాలనా విభాగానికి బాధ్యత వహించడానికి ముఖ్యమైన రాష్ట్రోద్యోగిగా కలెక్టర్‌వంటి జిల్లా అధికారి కూడా ఉంటాడు. ఆఖరుగా, ప్రభుత్వ ప్రదేశ పాలనాధికారానికి పన్నులు వేసి ధనసేకరణ చేసే అధికారం ఉండటమూ పాలనా ప్రదేశానికి అటువంటి అధికారం లేకపోవడం అనేవి అన్నటికన్నా ముఖ్యమైన తారతమ్యము. ఉదాహరణకు పాలనా యూనిట్లకు మన దేశంలో పన్నులువేసే అధికారం లేదు. రాష్ట్ర శాసన సభ చేసే శాసనరీత్యా తప్ప జిల్లా కలెక్టర్‌కు గానీ, డిప్యూటీ కమీషనర్‌కు గానీ

పన్నుల ద్వారా ఒక్క పైసా కూడా వసూలుచేసే అధికారం లేదు. కానీ జిల్లాను స్థానిక స్వపరిపాలనా ప్రదేశంగా చూస్తే అటువంటి అధికారం జిల్లాబోర్డుకు ఉంటుంది.

ప్రభుత్వ ప్రదేశాల నిర్మాణాన్ని నిర్ణయించే కారకాలు
(Factors Determining the Formation of Governmental Areas)

ప్రభుత్వ ప్రదేశాల సరిహద్దుల నిర్ణయంలో చారిత్రాత్మక, భౌగోళిక, రాజకీయ, ఆర్థిక, సాంస్కృతిక న్యాయసంబంధాలైన అనేక కారకాలుంటాయి. ప్రతి దేశంలోనూ అనేక ప్రభుత్వ ప్రదేశాలు కావలెనని నిర్మించినవికాక కాకతాళీయంగా చారిత్రాత్మక కారణాల వల్ల ఉద్భవించినవి. భారతదేశంలోని రాష్ట్రాలు చాలావరకూ ఈ విధంగా వెలసినవే. ఈస్టిండియా కంపెనీవారు వచ్చిన కొత్తలో స్థాపించిన వ్యాపార కేంద్రాల చుట్టూ వెలసినవే మద్రాస్, బెంగాల్, బొంబాయివంటి రాష్ట్రాలు. మొగలాయి సామ్రాజ్యకాలంనుంచి ఉన్న రాష్ట్రాలనుంచి ఉద్భవించినవే మరికొన్ని ఇప్పటి రాష్ట్రాలు. పర్వతాలవంటి అనేక సహజమైన నిరోధకాలున్న దేశంలో భౌగోళిక కారణాలు చాలావరకు ప్రభుత్వ సరిహద్దులను నిర్ణయిస్తాయి. నీటిజాలు అడ్డువల్ల ఉత్తరప్రదేశ్, పంజాబ్ వేరు వేరు యూనిట్లయినవి. భారత దేశంలో వింధ్య పర్వతాలు ఉత్తర దక్షిణ ప్రాంతాలు విడదీసే సరిహద్దు రేఖలుగా ఉన్నవి. ఇకపోతే ప్రభుత్వ విధానము, ప్రజల నమ్మకాలు, కోరికలతో కూడుకొన్నది రాజకీయ అంశము. అధిక సంఖ్యలో హిందువులు, మహమ్మదీయులు నివసించే ప్రాంతాలను విడదీయ వలెననే ఉద్దేశంతో కొంతవరకు కూడుకొన్నదే కర్జన్ ప్రభువు 1904 సంవత్సరంలో బెంగాల్‌ను విభజించవలెనన్న విధానము. మళ్ళా 1911-12 సంవత్సరాలలో ఆ విభజనను తిరగదోడినది. దానికి వ్యతిరేక రాజకీయ ఆందోళనే సింధ్, ఒరిస్సావంటి చిన్నలోటు రాష్ట్రాలస్థాపనకూడా రాజకీయ కారణాలవల్ల జరిగినదే. ఇక ఆర్థికంగా లోటుఉన్న యూనిట్లు వాటి పొరుగున ఉన్న పెద్దవాటితో విలీనం కావటం ఆర్థికఅంశంనుంచి జరగవచ్చు. విడిగా ఉంచడం ఎంత నష్టదాయకమైనా ఒక విదేశపు అధీనంలో ఉన్న ప్రాంతాన్ని దాని పొరుగు ప్రాంతానికి న్యాయశాస్త్రమైన అంశాలరీత్యా జతచేయ వీలుగాదు. ఈ కారణంవల్లనే మన దేశంలోని ఫ్రెంచ్, పోర్చుగీస్ ప్రాంతాలను ఏ రాష్ట్రహద్దులలో ఉన్నాయో అటువంటి విలీనం రాష్ట్రాలతో చేయడానికి వీలుకాలేదు.

వాటి చుట్టూచేరే స్వాపేక్ష సంక్షేమ గణాల ఉద్వేగ విలువల కారణాన ఒకసారి ఏర్పరచిన తరవాత ప్రభుత్వ ప్రదేశాలను మార్చడంగానీ వాటి సరిహద్దులను సరిదిద్దడం గానీ చాలా కష్టము. భారతదేశంలో కొత్త రాష్ట్ర స్థాపన అంటే ఒక కొత్త హైకోర్టూ, దాని చుట్టూ సాపేక్ష సంక్షేమ గణాలు ఏర్పడే ఒక కొత్త రాజధాని ఏర్పరచడమన్నమాట. ఆ రాష్ట్రప్రజలు దానిని కేవలం తమ సొంత రాష్ట్రంగా భావించడం మొదలు పెడతారు. అవసరాలనుబట్టి, కారణాంతరాలవల్ల ఆ ప్రదేశాన్ని రద్దుపరిచే లేదా తగ్గించే ఏ ప్రాతిపాదనైనా ఆసాపేక్ష సంక్షేమ గణాలూ ఉద్వేగ పూరితులైన ప్రజలూ తమపై, తమ సంక్షేమంపై ఒక దాడిగా తలచి దానిని ఎదిరిస్తారు. కాబట్టి ప్రభుత్వ ప్రాంతాలను తేలికగా ఏర్పరచడంగాని మార్చడంగాని చేయరాదు.

కేవలం పాలనా ప్రదేశాల విషయాలలో ఇది వేరు. సాధారణంగా ప్రజలు వాటి ఉనికిని గుర్తించికూడా తెలియదు. కాగా వాటి విషయంలో ప్రజలకు మానసిక

సంక్షేమ సంబంధమైన అనుబంధము ఉండదు. తపాలా, సైనిక, ఎక్సైజ్, కష్టమ్స్, పాలనలకు సంబంధించిన పాలనాప్రదేశాలూ, కక్షలూ ఏవేవో భారతదేశంలోని ప్రజలు ఎరుగరూ తెలుసుకోవడానికి ప్రయత్నించరు. కాబట్టి అటువంటి ప్రదేశాలను సులభంగా నిర్మించడంగానీ, మార్చడంగానీ, రద్దుపరచడం గానీ చేయవచ్చు.

ప్రభుత్వ-పాలనా ప్రదేశాల అనుకూలతకు సంబంధించిన ప్రాతిపదికలు (Criteria of the Suitability of the Government and Administrative Areas)

పాలనా మితవ్యయం, దక్షత, ఏలుబడి అనేవి పాలనా ప్రదేశపు అనుకూలతను పరీక్షించే ముఖ్య ప్రాతిపదికలు. వీటికి నాలుగు విషయాలు అవసరము. మొదట ఆ ప్రదేశము ఆర్థికంగా సరిపడినదై ఉండవలె. అంటే ఒక ప్రత్యేక ప్రభుత్వాన్ని పాలననూ ఖర్చునూ భరించడానికి సరిపడే మాత్రమేకాక అభివృద్ధికి అవసరమయ్యే వనరులను కూర్చడానికి కూడా సరిపడే ఆదాయం ఉండవలె. ప్రతి కొత్త ప్రభుత్వ యూనిట్ గవర్నర్‌కూ మంత్రులకూ శాసన సభ్యులకూ సచివాలయానికి హైకోర్టుకు ప్రభుత్వ పరమైన ఇతర హంగులకూ సంబంధించిన వ్యవస్థాపరమైన ఖర్చులతో కూడుకొని ఉంటుంది. మొత్తం ఆదాయంలో ఈ ఖర్చు విపరీతంగా ఎక్కువ భాగం ఆక్రమిస్తే అభివృద్ధికి సంక్షేమ కార్యక్రమాలకు చాలా తక్కువ మిగలడం జరుగుతుంది. ఈ పరిస్థితులలో కేంద్రం నుంచి సబ్సిడీ అవసరమవటమో లేదా ఆ ప్రదేశం వెనకబడి ఉండటమో జరుగుతుంది. మితవ్యయంరీత్యా చూస్తే ఒకే వ్యవస్థపరమైన ప్రభుత్వం గానీ పాలనగానీ నియంత్రణావధీ దక్షతావసరాలను దృష్టిలో ఉంచుకొని వీలైనంత పెద్ద ప్రదేశపు అవసరాలను తీర్చేదిగా ఉండవలె.

రెండు, అటువంటి ప్రదేశం తగినంత జనాభా ఉన్నదై ఉండవలె. ఒక ప్రదేశపు ఆదాయం ఎక్కువగా దాని జనాభాపై ఆధారపడి ఉంటుంది. అదీకాక కొంత పరిమితివరకైనా జనాభా లేకపోతే కలుగజేసే సౌకర్యాలను అర్థించేటందుకు తగినంత మంది ఉండరు ఆ విధంగా లేకపోతే ఆ సౌకర్యాలు అమిత వ్యయంతో కూడుకొని వృథా అవుతాయి. ఉదాహరణకు ఒక పాఠశాలకు తరగతులను నింపడానికి తగినంత మంది విద్యార్థులు గల జనాభా ఉండవలె. లేకపోతే పాఠశాలను దాని పూర్తి స్థోమతతో నడపడానికి వీలుగాదు. ఇది ఇతరత్రా చాలా సౌకర్యాలకు కూడా వర్తిస్తుంది. ప్రతి విషయానికి ఎంత జనాభా అవసరమో కచ్చితంగా చెప్పడానికి వీలులేక పోయినప్పటికీ ఒక యుక్తతమ సంఖ్య మాత్రం అనుమాన రహితంగా ఉంటుంది

మూడు, ప్రదేశపు పరిమితి, అందుబాటులో ఉండే రవాణా సౌకర్యాలపై కూడా ఆధారపడి ఉంటుంది. పూర్వపు రోజులలో వారి ప్రభుత్వ లేదా పాలనా కేంద్రాలయాలకు బండ్లలోను, గుర్రాలపైనా, నడిచి వెళ్ళవలసి వచ్చినపుడు ఈ విషయం ఎక్కువ ప్రాధాన్యం గలదిగా ఉండేది. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలోని రాష్ట్రాల పరిమితికి నిర్ణయం ఈ దృక్పథంలోనే మొదట నిర్ణయించడం జరిగింది. ఒకే రోజులో ఒక మనిషి

20 మైళ్ళు వెళ్ళి తిరిగి రాగలుగుతాడు కాబట్టి 20 మైళ్ళ వృత్తం ఉండేటట్లు దేశ భాగాలకు మలచడం జరిగేది. రైళ్లు మోటారుకార్లు ఉన్న ఈ రోజులలో అటువంటి ప్రదేశాన్ని 50 లేదా 60 మైళ్ళ విస్తీర్ణంగల పెద్ద వృత్తాలుగా విస్తరింప చేయవచ్చు. భారత దేశంలోని జిల్లాలు ఈ పరిమితిలోనివే. ఆఖరుగా, చాలా సౌకర్యాల విషయంలో వాటి ప్రత్యేక భౌగోళిక పరిమితి ఉండి వాటి పాలనా యూనిట్లు ఆ పరిమితిని గౌరవించవలసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా రైల్వేలు ట్రంకు రోడ్లు మొదలైనవి జాతీయ పరిమితిలో ఉంటాయి.

కేవలం పాలనా ప్రదేశాలకు రెండు విషయాలు మాత్రం ముఖ్యంగా అవసరము. మొదట, ఆ ప్రదేశాలు, పూర్తికాల ఉద్యోగులకు (Full-time staff) తగినంత పనిని కల్పించేటంత పెద్దవిగానూ, జనాభా ఉన్నవిగానూ ఉండవలె. రెండు, ప్రదేశాలలోని మారుమూలల ఉండే ప్రజలకు అందుబాటు లేనంత దూరంలో కేంద్ర కార్యాలయం ఉండేటంత పెద్దదిగా ఉండకూడదు.

ఏక ప్రయోజన-బహుప్రయోజన ప్రదేశాలు (Unitary vs Multi-Purpose Areas)

ప్రతి సేవకూ దాని అవసరాలకు అనుగుణమైన పాలనా ప్రదేశం విడిగా ఉండవలెనా లేదా చాలా సేవలకు గానీ అన్ని సేవకులకు గానీ అనుకూలమైన ఒకే ప్రదేశం ఉండవలెనా అనేది ప్రదేశాల పాలనకు సంబంధించిన సమస్యలలో ఒకటి. అంటే రోడ్లు, ప్రజారోగ్యం, పోలీసు, విద్య, రవాణా మొదలైన వాటికి విడివిడిగా పాలనాప్రదేశాలు ఉండవలెనా? లేదా వాటన్నిటి అవసరాలనూ దాదాపు తీర్చగలిగిన ఒకేఒక భౌగోళిక యూనిట్లు ఉండవలెనా? అనేది ఒక సమస్య. మొదటి పద్ధతి అనుసరిస్తే ఏక ప్రయోజన ప్రదేశాలూ, రెండవదైతే బహుప్రయోజక ప్రదేశాలూ నిర్మితమవుతాయి. ఏక ప్రయోజన క్షేత్రపద్ధతి అనుసరిస్తే ప్రతి సర్వీసుకూ అనుగుణమైన క్షేత్రాలను ఏర్పరచవచ్చు. కానీ దానివల్ల అతి ఎక్కువ సంఖ్యలో అతివ్యాప్తితో కూడుకొన్న క్షేత్రాలు ఏర్పడి ఒకదాని ఎల్లలలో వేరొకటి చొప్పున గజిబిజిగా అల్లుకొని పౌరునికి అయోమయ స్థితి కల్పింపజేస్తుంది. కాగా బహుప్రయోజన క్షేత్రాలనేవి చిన్నవి ఎప్పుడూ పెద్ద వాటిలోని భాగాలుగా ఉంటాయనే అతి సులువైన నియమంపై ఆధారపడి ఉంటుంది. భౌగోళికంగా పెద్ద ప్రాంతాలకు అవసరమైన సర్వీసులను దృష్టిలో ఉంచుకొని క్షేత్రాలను ఏర్పరిస్తే అవి చిన్న చిన్న క్షేత్రాలకు అవసరమైన సర్వీసులకు కూడా సహజంగా పనికివస్తాయి. కానీ ఈ సత్యం కొన్ని హద్దుల మేరకు మాత్రమే వర్తిస్తుంది. ఒక పెద్ద ప్రదేశాన్ని చాలా సేవల నందించే యూనిట్‌గా వాడుకోవచ్చుగానీ దానిని కొన్ని సర్వీసులకు సరిపడ భౌగోళికంగా అతి పెద్ద క్షేత్రంగా చేస్తే మిగిలిన సేవలకు ప్రయోజనకరంగా ఉండక పోవచ్చు. ప్రైమరీ పాఠశాలలకూ రైల్వేపాలనకు సరిపడే ఒకే ఒక క్షేత్రాన్ని ఎన్నుకోవడమనేది అసంభవము. కాబట్టి వాస్తవిక పరిస్థితుల దృష్ట్యా మధ్యేమార్గాన్ననుసరించి, అంటే వీలైనన్ని సర్వీసులను వీలైనంతవరకు ఒకే క్షేత్రంద్వారా నడిపి అవసరమైనచోట మాత్రం వేరు ప్రాంతాలను ఏర్పరచవలె. ఈ విధంగా భారతదేశంలో రాష్ట్రాలూ జిల్లాలూ బహుప్రయోజక క్షేత్రాలుగా రాష్ట్ర కేంద్ర సర్వీసులు నిర్వహించబడే ప్రాంతాలు. రెవెన్యూ, శాంతిభద్రతలూ,

ప్రజావసరాలు, సహకారం, వ్యవసాయం, ఆరోగ్యం, విద్య, తంతితపాలా మొదలైన వాటి పాలనకు జిల్లా యూనిట్ కాగా, రైల్వే, మిలిటరీపాలన, కస్టమ్స్, కేంద్ర ఎక్సైజ్ వంటి వాటికి చాలావరకూ వేరు క్షేత్రాలున్నవి. ఇది రాష్ట్రాలకు కూడా చాలావరకు వర్తిస్తుంది. ఇది అన్ని రాష్ట్ర సర్వీసులకూ చాలావరకు కేంద్ర సర్వీసులకు కూడా యూనిట్. కానీ తపాలా, ఆదాయపు పన్ను, కేంద్ర ఎక్సైజ్ పాలనా మొదలైనవాటి క్షేత్రాలు రాష్ట్ర సరిహద్దులలోనే ఇమిడి ఉండవలెననిలేదు. ఉత్తరప్రదేశ్ ఆదాయపు పన్ను పాలనకు సంబంధించి ఒక సర్కిల్. కానీ రాష్ట్ర వ్యవస్థీకరణ ముందున్న (1956) మధ్యప్రదేశ్ దానికి పొరుగున "బి" తరగతి, "సి" తరగతి రాష్ట్రాలతో కూడుకొన్న సర్కిల్‌లోని భాగమే!

ప్రాంతీయకరణవైపు మొగ్గు (Trend Towards Regionalism)

ఈ రోజు మనము నివసిస్తున్న యుగంలో పెద్ద ఎత్తున ఉండే వ్యవస్థలకు వాటికి అనుగుణమైన పెద్ద పెద్ద ప్రాంతాలు అవసరము. స్థానిక పాలన, పరిశ్రమల ప్రణాళిక, రవాణా, కమ్యూనికేషన్ వంటి సర్వీసుల విషయంలో ఇది బాగా గోచరిస్తుంది. సాంకేతిక అభివృద్ధి పెరుగుతున్న కర్మాగార నిర్మాణ సామర్థ, అతిత్వరమైన రాకపోకల సౌకర్యం పద్ధతులు వీలైనంత ప్రాంతాన్ని ఒకే యాజమాన్యం కిందికి తెచ్చి పైఎత్తు ఖర్చులు తగ్గించవలెననే కోరికవల్ల పాలనా ప్రాంతాల సరిహద్దులను తరచూ పెంచడం జరిగింది. ఈ రోజు నీటివనరులు, విద్యుత్తు, భూసార సంరక్షణ, అడవుల పెంపుదల వంటి సహజ సంపదల అభివృద్ధికీ, వాడకానికీ గ్రామాలూ జిల్లాలూ చివరకు రాష్ట్రాలను కూడా చిన్నవిగానే పరిగణించడం జరుగుతున్నది. ప్రాంతం అంటే పరిమాణరీత్యా కొంత పెద్దదిగా ఉండి ముఖ్యంగా భౌగోళిక రీత్యాగానీ, ఆర్థికరీత్యాగానీ మౌలికమైన ఏకత్వం ఉన్న ప్రకృతిసిద్ధంగా ఉన్న లేదా పరిస్థితులవల్ల ఏర్పడిన క్షేత్రంగా నిర్వచించినారు. నదీలోయలూ, నీటిపారుదల (Water-sheds) ప్రాంతాలూ భౌగోళిక ఏకత్వం ఉన్న ప్రాంతాలకు ఉదాహరణలు కాగా, ఆహారధాన్యాలు పండే భూములు, ఖనిజాలు దొరికే ప్రాంతాలు ఏదైనా ఒక పరిశ్రమకు పనికివచ్చే ప్రాంతాలూ ఆర్థిక ప్రాంతాలకు ఉదాహరణలు. వేడి క్షేత్రాలూ (Heat areas) వరి, ప్రత్తి పండే ప్రాంతాలూ బొగ్గూ, ఇనుమూ లభ్యమయ్యే ప్రాంతాలూ కూడా ఆర్థిక ప్రాంతాలకు ఉదాహరణలు. ప్రొఫెసర్ 'కులాండ్' (Coupland) రిపోర్ట్ ఆఫ్ ఇండియా అనే తన గ్రంథంలో మొదటిసారిగా భారతదేశంలోని ప్రభుత్వ క్షేత్ర సమస్యకు పరిష్కారంగా ప్రాంతీయతను సూచించినాడు. ప్రస్తుతమున్న రాష్ట్రాలస్థానే పెద్ద నదీలోయలూ, ఖచ్చితమైన ఇతర భౌగోళిక భాగాలూ, ఆధారంగా భారత దేశాన్ని 6 ప్రాంతాలుగా భాగించవలెనని అతడు కోరినాడు. సింధూ, పంజాబ్ నదీ లోయలు పశ్చిమప్రాంతం, ఉత్తరాన గంగామైదానం, తూర్పున బ్రహ్మపుత్రానదీలోయ ప్రాంతం, వింధ్యా, సాత్పురా పర్వతశ్రేణితో కూడుకొన్న మధ్యప్రాంతం, యావత్తు దక్షిణ ప్రాంతం అనేవి ఆరు ప్రాంతాలు. ఈ పరిష్కారం దేశాభివృద్ధి ప్రయోజనాలను గురించి కాకుండా కేవలం, మత సమస్యను దృష్టిలో ఉంచుకొని కులాండ్ ఈ సూచనలు చేసినాడు. కాబట్టే ఆ తరవాత జరిగిన సంఘటనలపై ఈ పరిష్కార ప్రభావం లేకుండాపోయింది. 1948 సంవత్సరంలో దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ స్థాపనతో దేశంలో సహజసంపదను

అభివృద్ధి చేయడానికి ప్రాంతీయతను ఒక సాధనంగా ఉపయోగించడంలో నాంది జరిగింది. దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ పనిచేసే ప్రాంతం బీహార్, పశ్చిమబెంగాల్ రాష్ట్రాల ప్రాంతాలతో కూడుకొని ఉంది. దామోదరనదీ, దాని ఉపనదులుగా భౌగోళిక ఏకత్వం, వ్యవసాయ, ఖనిజాలరీత్యా ఆర్థిక ఏకత్వం ఈ కార్పొరేషన్ విషయంలో ఉన్నవి ఇతరత్రా చాలా నదీలోయ పథకాలు కూడా పరిగణనలో ఉన్నవి.

1933 సంవత్సరంలో అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో స్థాపితమైన టెన్నెసీవాల అథారిటీ (T.V.A.) ఆధారంగా ఈ దామోదరలోయ కార్పొరేషన్ స్థాపించటమయింది టి. వి. ఎ. (T. V. A.) విజయవంతంగా సాగడంతో అమెరికాలో మిస్సోరీవాలీ అథారిటీ, కొలంబియావాలీ అథారిటీ వంటి మరికొన్ని నదీ లోయ ప్రాంతాల స్థాపనకోసం అప్పుడప్పుడు ప్రతిపాదనలు వస్తూనే ఉన్నాయి. ఇతర దేశాలు కూడా ఈ ప్రయోగంపట్ల ఆసక్తి చూపించడమే గాక మనదేశం వంటి కొన్ని దేశాలలో దీనిని అనుసరించడం కూడా జరిగింది. ఈ ప్రాంతీయ సూత్రం బ్రిటన్‌లో కూడా సూచించబడి, రవాణా, విద్యుత్ తయారీ, సరఫరా, నీటి సరఫరా, మురుగునీటిపారుదల వంటి సేవలలో కొంతవరకు అమలు జరపడం జరిగింది. అమెరికాలో పాలన అంతా ప్రాంతీయ సూత్రం పైననే జరగవలెననే వాళ్లు కూడా చాలామంది ఉన్నారు. ప్రతిదానికి ఏదో ఒక పెద్ద పట్టణం కేంద్రంగా, 12 ప్రాంతాలుగా దేశపు పాలన జరగవలెననేది చాలా ఆమోదయోగ్యమైనదిగా భావించడం జరిగింది. ప్రస్తుతం కొన్ని పెద్ద పాలనా ఏజన్సీలు ఈ పద్ధతి ఇప్పటికే అనుసరిస్తున్నట్లు కూడా చెబుతారు.

పాలనా క్షేత్రాల విషయంలో ఈ ప్రాంతీయ సూత్రం చాలా ఆమోదయోగ్యమైనదిగా ఉన్నా అది కలుగచేసే కొన్ని ఇబ్బందులను[1] కూడా మరవరాదు. మొదట, ప్రాంతీయ క్షేత్రాలు, అథారిటీలు ప్రకృతి వనరులను ఏకలక్ష్యంతో సంరక్షించడం గానీ అభివృద్ధి చేయడంలో గానీ ఉపయోగపడినా ఇతర ప్రభుత్వ విధుల నిర్వహణకు పనికివస్తాయన్న నమ్మకంలేదు. ఏది ఎట్లా ఉన్నా ఇది ఇప్పటికే వివాదాస్పదమైన విషయమే రెండు వేరు వేరు ప్రాంతాల సమస్యలు వేరువేరుగా ఉంటాయి. వరదల నిబంధనల, విద్యుత్ తయారీ, భూమికోత (Soil erosion), నీటి పారుదల, నీటి సరఫరా, అడవుల పెంపుదల నౌకాయానం వంటి విషయాలలో వివిధ ప్రాంతాలలో వివిధ అంశాలకు ప్రాధాన్యం ఉంటుంది. మూడు, ఈ ప్రాంతీయ అథారిటీల బహు విధుల నిర్వహణాధికారంలో తాము అందించ అనేక సేవల విషయంలో క్షేత్రంలోనే సమన్వయం చేకూర్చవలసి ఉంటుంది ఈ పద్ధతినే సర్వత్రా అనుసరించి దేశాన్నంతా ప్రాంతీయ అథారిటీలతో నింపుతే కేంద్ర ప్రభుత్వ శాఖలూ వీటిలోని నిపుణుల స్థానం ఏమిటనే ప్రశ్న వస్తుంది. విద్యుత్తు, నీటి పారుదల, వ్యవసాయం వంటి మంత్రిత్వశాఖ లంటూ ఉండవలెనా? ఉంటే ఉద్యోగుల విషయంలోనూ ఖర్చు విషయంలోనూ అతివ్యాప్తి ఉండదా? ఉండకపోతే ఈ విషయాలకు సంబంధించిన కేంద్ర మంత్రిత్వ శాఖల రద్దుతో పాలనాదక్షతా, సమన్వయం దెబ్బతినవా? నాలుగు ప్రాంతాలకూ ఇంతకుముందున్న పాలనా క్షేత్రాలకు మధ్య అతివ్యాప్తి ఉండి వాటి సరిహద్దులు ఒక

1. Cf. James, W. Fisler. Field Organisation in Elements of Public Administration, edited by M. Marx, PP.221-292.

దానితో ఒకటి పెనవేసుకొని ఉండవచ్చు. ఒక్కొక్కసారి ఈ అతి వ్యాప్తి నిధుల విషయంలో కూడా ఉంటుంది. ప్రత్యేకశ్రద్ధ తీసుకొంటేతప్ప కృషి పోటీలలో అతివ్యాప్తికి బాధ్యతలో అస్పష్టతకూ దారితీయవచ్చు. ఐదు, తమకు అప్పగించిన అభివృద్ధి కార్యక్రమాలను నిర్వహించడంలో ఈ ప్రాంతీయ అథారిటీలు ప్రభుత్వానికి బాధ్యత వహించడమే క్లిష్ట సమస్యగా ఉన్నది. కార్పొరేషన్ విషయంలో మనము తెలుసుకున్నట్లు ఈ అథారిటీలకు కూడా స్వయంపాలక ప్రతిపత్తి ఉండవలె. అంటే అవి కేంద్ర ప్రభుత్వ శాఖలనుంచి పార్లమెంట్ నుంచి వివరమైన నియంత్రణలేకుండా స్వయంపాలకాలై ఉంటాయి.

భారత దేశంలోని ప్రభుత్వ పాలనాక్షేత్రాలు
(Governmental and Administrative Areas in India)

స్వాతంత్ర్యం సిద్ధించిన నాటికి అవిభక్త భారతదేశంలో 11 గవర్నర్ రాష్ట్రాలూ (మద్రాసు, బొంబాయి, బెంగాల్, యు. పి., పంజాబు, బీహారు, సెంట్రల్ ప్రావిన్సెస్, అస్సామ్, ఒరిస్సా, నార్తు వెస్టు ఫ్రాంటియర్ ప్రావిన్సులు, మూడు చీఫ్ కమీషనర్ ప్రాంతాలూ (అజ్మీర్-మెర్వార్, కూర్గు, బ్రిటిష్ బెలూచిస్థాన్) 600 సంస్థానాలు ఉండేవి. స్వాతంత్ర్యానంతరం పంజాబ్, బెంగాల్, నార్త్ వెస్ట్ ఫ్రాంటియర్ ప్రావిన్స్, సింధు, బెలూచిస్తాన్ ఆ ప్రాంతాలలోని మరికొన్ని సంస్థానాలూ పాకిస్తాన్‌కు పోగా భారతదేశానికి గవర్నర్ రాష్ట్రాలూ, రెండు చీఫ్ కమీషనర్ ప్రాంతాలూ, 562 సంస్థానాలు మిగిలినాయి. అక్టోబర్ 1953 లో మద్రాస్ రాష్ట్రం నుంచి విడిపోయి ఏర్పడిన ఆంధ్ర రాష్ట్రమూ, భారత సంస్థానాల భూభాగాలు రాష్ట్రాలలో విలీనం కావటం తప్ప, బ్రిటిష్ ఇండియాలో ఉన్నటు వంటి యూనిట్లు స్వాతంత్ర్యానంతరం కూడా అదే విధంగా ఉన్నాయి. కానీ సంస్థానాధీశుల ప్రాంతాలకు సంబంధించి విప్లవాత్మకమైన మార్పులు జరిగాయి. వాటిలో 216 పక్క రాష్ట్రాలతో కలవడం జరిగింది. 61 కేంద్ర పాలిత ప్రాంతాలుగా (Part 'c' states) వెలువడినాయి. కాగా 275 సంస్థానాలను విలీనం చేసి రాజస్థాన్, మధ్య భారత్, త్రివెంకూర్, కొచ్చిన్, సౌరాష్ట్ర, పెప్సు (Pepsu) అనే కొత్తపాలనా యూనిట్‌లుగా రూపొందించడం జరిగింది. హైదరాబాద్, మైసూర్, జమ్ము-కాశ్మీర్ సంస్థానాలను మాత్రం విడి యూనిట్లుగా ఉండదగినవిగా భావించి భారత సమాఖ్యలో విడి రాష్ట్రాలు రూపొందించడం జరిగింది.

భారత సమాఖ్య 'ఎ' తరగతి, 'బి' తరగతి, 'సి' తరగతి, 'డి' తరగతి ప్రాంతాలనే నాలుగు రకాల యూనిట్లతో మొదలైనది. వీటిలో మొదటి మూడు గవర్నర్ రాష్ట్రాలూ, సంస్థానాధీశుల రాష్ట్రాలూ, చీఫ్ కమీషనర్ ప్రాంతాలు బ్రిటిష్ వారి హయాములో ఉన్న వర్గీకరణకు ప్రతిరూపాలు. కానీ వాటిలో కొన్ని రాష్ట్రాలలో విలీనమై మరి కొన్ని ఒకచోటచేర్చి కేంద్రపాలిత ప్రాంతాలైన మూడవ తరగతి రాష్ట్రాలుగా రూపొందించడం వల్ల, అన్ని సంస్థానాధీశుల ప్రాంతాలూ రెండవ తరగతి రాష్ట్రాలుగా మాత్రం రూపొందలేదు. అండమాన్ నికోబార్ దీవులు మాత్రం ప్రత్యేక హోదాగల 'డి' తరగతి ప్రాంతాలుగా రూపొందినవి. అక్టోబర్ 1956 సంవత్సరంలో రాష్ట్ర పునర్వ్యవస్థీకరణకు ముందు భారత సమాఖ్యలోని అంతర్భాగాలైన యూనిట్లు కింది విధంగా ఉన్నాయి:

'ఎ' తరగతి	'బి' తరగతి	'సి' తరగతి	'డి' తరగతి
1. ఆంధ్ర	1. హైద్రాబాద్	1. అజ్మీర్	1. అండమాన్, నికోబార్ దీవులు.
2. అస్సామ్	2. జమ్మూ-కాశ్మీర్	2. భోపాల్	
3. బిహార్	3. మధ్యభారత్	3. బిలాస్‌పూర్	
4. బొంబాయి	4. మైసూర్	4. కూర్గ	
5. మధ్యప్రదేశ్	5. పెప్సూ	5. ఢిల్లీ	
6. మద్రాస్	6. రాజస్తాన్	6. హిమాచల్ ప్రదేశ్	
7. ఒరిస్సా	7. సౌరాష్ట్ర	7. కచ్	
8. పంజాబ్	8. ట్రివాంకూర్-కొచ్చిన్	8. మణిపూర్	
9. యు. పి.		9. త్రిపుర	
10. పశ్చిమ బెంగాల్	—	10. వింధ్యప్రదేశ్	

రాష్ట్రాల పునర్వ్యవస్థీకరణ సమస్య
(The Problem of Reorganization of States)

బ్రిటిష్‌వారి హయాం నుంచి మనకు సంక్రమించిన పాలనా యూనిట్లు ఎక్కువ భాగం కాకతాళీయంగా బ్రిటిష్ ఆధిపత్యం మన దేశంలో పెరుగుతున్నప్పుడు ఉన్న పరిస్థితుల ప్రభావంవల్ల అప్పటి మిలిటరీ, రాజకీయ పాలనా సౌలభ్యాలే. అవసరాలవల్ల ఏర్పడినవి గానీ, శాస్త్రీయంగా గానీ హేతుబద్ధంగా గానీ తయారయినవిగావు. కాబట్టి భారతదేశంలోని ప్రజాభిప్రాయం రాష్ట్రాల సక్రమీకరణ (Rationalisation) జరుగవలెనని కోరడం సహజమే. 19 వ శతాబ్దిలో ప్రాంతీయ భాషలు ఎంతో అభివృద్ధిచెంది అనేక భాషా సముదాయాలలో తాము ఒక ప్రత్యేక సాంస్కృతిక యూనిట్లమనే భావన వృద్ధి చెందటం వల్ల ఈ పునర్వ్యవస్థీకరణ భాషా పునర్వ్యవస్థీకరణ ఉద్యమంగా మారింది.[3] 1920 సంవత్సరంలో నాగపూర్ సమావేశంలో భాషా ప్రయుక్త రాష్ట్రాలు తన ధ్యేయంగా ఒప్పుకొని తన సొంత వ్యవస్థను భాషా రాష్ట్రాల ప్రాతిపదికపై తయారు చేసుకొని భారత జాతీయ కాంగ్రెసు పరోక్షంగా భాషా సూత్రాన్ని బలపరచింది. 1928 సంవత్సరంలో నెహ్రూ కమిటీ భాషా రాష్ట్రాల ఏర్పాటును గట్టిగా బలపరిచింది. దాని రిపోర్టులో ఏ రాష్ట్ర విద్యాభివృద్ధి జరగవలెనన్నా దానిదైనందిన పాలన స్వభాషలో జరగవలెనన్నా అది ఒక భాషా ప్రాంతంగా తప్పనిసరిగా రూపొందవలెనని చెప్పింది.

ఈ చరిత్ర దృష్ట్యా దేశ స్వాతంత్ర్యం సిద్ధించిన తరవాత భాషా ప్రాతిపదికపై పునర్వ్యవస్థీకరణ తలెత్తింది. రాజ్యాంగ నిర్ణయ సభ థార్ కమిటీ అనే దానిని ఆ విషయం పరిశీలించడానికి నియమించింది. ఆ కమిటి అప్పటి పరిస్థితులలో పునర్వ్యవస్థీకరణకు విముఖత చూపి కేవలం భాషా ప్రాతిపదికపై రాష్ట్రాలు ఏర్పరచరాదని భావించింది. ఏదయినా భాషాప్రాంతం ఒక రాష్ట్రంగా రూపొందడానికి సామాన్యంగా ఆమోదయోగ్యమైన కొన్ని అంశాల పరీక్షకు అది నిలబడవలె. థార్ కమిషన్ ప్రకారం అవి :

2. Report of the States Reorganisation Commission, 1955, p. 1
3. Ibid., p. 10

1. భౌగోళిక కూడిక (Contiguity); తునకలు గానీ, తోకలు గానీ (Corridors) లేకపోవడం.
2. ఆర్థికంగా స్వయంపోషకము.
3. పాలనా సౌలభ్యము.
4. భవిష్యత్తులో అభివృద్ధిచెందే శక్తి
5. ఆ ప్రాంతంలో నివసించే ఒకేభాష మాట్లాడే ప్రజలలో భాషారాష్ట్ర ఏర్పాటుకు సమ్మతి కావలె.

థార్ కమిషన్ సిఫార్సులు ఏమయినా ఆంధ్రభాషారాష్ట్రం ఏర్పాటుకు బలమైన కోరిక ఎక్కువై, అక్టోబరు 1, 1953 లో ఆ రాష్ట్రం ఏర్పాటయింది. ఆంధ్రరాష్ట్ర స్థాపన ఒక సూచికగా ఇతర భాషాక్షేత్రాల కోరికలు ప్రబలం కాగా, ప్రధాని డిశంబర్ 27, 1953 పార్లమెంటులో రాష్ట్రాల పునర్వ్యవస్థీకరణ విషయం అంతా వస్తుపరంగా నిష్పక్షపాతంగా పరిశీలించడానికి ఒక కమిటీని నియమించనున్నట్లు ప్రకటించినాడు. ఆ కమిషన్ డిశంబరు 29, 1953 న నియమితమై, అక్టోబరు 10, 1953 లో తన నివేదికను ప్రచురించింది.

ఆ కమిషన్ నాల్గు రకాల స్థూల లక్ష్యాలను దృష్టిలో ఉంచుకొని తన పనికి పూనుకొంది.[4]

1. భారతదేశ ఏకత్వం, భద్రతలను పదిలపరచటం, పటిష్ఠం చేయడం.
2. భాషాప్రయుక్తంగా, సాంస్కృతికంగా ఏకజాతీయత సాధన.
3. విత్తరీత్యా, ఆర్థికంగా, పాలనాదృష్ట్యా వీలుబాటు (Viability)
4. జాతీయ ప్రణాళిక జయప్రదంగా పనిచేయడం.

కమిషన్ అభిప్రాయంలో భాషారాష్ట్ర పునర్వ్యవస్థీకరణ ఎంత క్లిష్టసమస్య అంటే దానికి సంబంధించిన వ్యవహార పరిష్కారానికైనా ఏదో ఒక్క ప్రాతిపదికను మాత్రం ఆధారం చేసుకోవడం అవాస్తవమైనదిగా ఉంటుంది. కాబట్టి ఆధ్యాత్మిక లేదా సిద్ధాంతపరమైన దృక్పథాన్ని త్రోసిపుచ్చి, ప్రతి విషయంలోనూ పూర్తి పరిస్థితులను గుర్తించి వివిధ అంశాలను సాకల్యంగా పరీక్షించి నిర్ణయం చేయవలె.

రాష్ట్ర పునర్విభజనవల్ల భారతదేశంలోని రాష్ట్రాల సంఖ్య 28 నుంచి, ఆంధ్ర, అస్సామ్, బీహార్, బొంబాయి. జమ్మూ-కాశ్మీర్, మధ్యప్రదేశ్, మద్రాస్, మైసూర్, ఒరిస్సా, పంజాబ్, ఉత్తరప్రదేశ్, పశ్చిమ బెంగాల్, కేరళ, రాజస్థాన్ అనే 14 కు తగ్గింది. 'బి', 'సి' తరగతుల రాష్ట్రాలు రద్దయినాయి. వాటిలో కొన్ని విడి ప్రతిపత్తి పొందగా, మిగిలినవి పూర్తిగా విచ్ఛిన్నం కావడమో లేదా ప్రక్కవాటితో లీనం కావడమో జరిగింది. ఢిల్లీ, హిమాచలప్రదేశ్, మణిపూర్, త్రిపుర, అండమాన్-నికోబార్, లక్షదీవులూ కేంద్ర పాలిత ప్రాంతాలుగా నిలిచిపోయినవి. 1960 సంవత్సరం 1 వ తేదీన బొంబాయి రాష్ట్రం మహారాష్ట్ర, గుజరాత్ అనే రెండు రాష్ట్రాలుగా చీలడంతో రాష్ట్రాల సంఖ్య 17 కు పెరిగింది.

రాష్ట్ర పునర్వ్యవస్థీకరణ అతి క్లిష్టమైన రాజకీయ వివాదాన్ని లేవదీసింది. కొన్ని ప్రాంతాలకు సంబంధించి హక్కులను, ప్రతి హక్కులను (Counter claims)

4. Report of the Reorganisation Commission, 1955, P. 25.

ఘాటీగా కొరటంతో కొన్ని సందర్భాలలో హింసాయుతమైన అలజడులు కూడా చెలరేగి నాయి. దీనినిబట్టి మనం ముందు చెప్పుకొన్నట్లు ఒకసారి ఏర్పరిచిన ప్రభుత్వ యూనిట్లను మార్చవలెనంటే ఎంతో కష్టమని తెలుసుకోవచ్చు

క్షేత్ర సర్వీసులు
(Field Service)

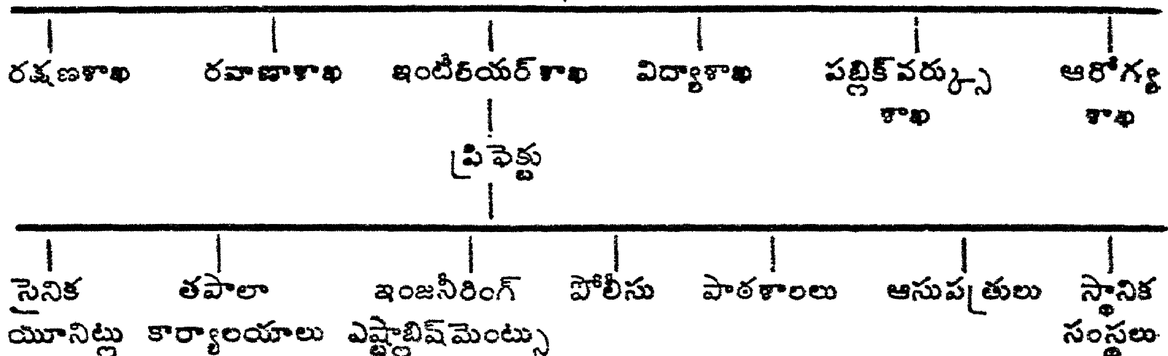
అర్థవివరణ : ఒక పాలనా ఏజన్సీయొక్క క్షేత్రసర్వీసులూ లేదా క్షేత్ర వ్యవస్థ అంటే ప్రజల అందుబాటులో ప్రధాన కార్యాలయానికి దూరంగా వివిధ ఉప కేంద్రా లలో ఉండే ఉద్యోగి బృందాలని అర్థము. ఈ క్షేత్ర ఉద్యోగుల ద్వారానే పాలనాయంత్రాంగం ప్రజలను చేరగలిగి సేవలందించడంగానీ చేయగలుగుతుంది. సాధారణంగా క్షేత్రం లోని ఉద్యోగిబృందం ప్రధాన కార్యాలయాలలో ఉండేదానికన్నా చాలా పెద్దదిగా ఉంటుంది. అమెరికాలోని ఫెడరల్ ప్రభుత్వానికి సంబంధించి మొత్తం ఉద్యోగులలో తొంభై శాతం క్షేత్రాలలో ఉన్నట్లూ, పది శాతం మాత్రమే వాషింగ్టన్‌లో ఉన్నట్లూ అంచనా. మిగిలిన దేశాలలోకూడా బహుశా దీనికి ఎక్కువ భిన్నంగా ఉన్నట్లు కనబడదు. క్షేత్రసర్వీస్‌లు పెద్దపెద్ద ప్రాంతాలుండే దేశ ప్రభుత్వాలకేగాక, రాష్ట్ర, జిల్లా, నగరపాలకసంస్థల వంటి చిన్నవాటికికూడా అవసరము. ప్రాంతం మొత్తంమీద అక్కడక్కడా నివసించే పౌరు లను వీటి ద్వారానే చేరడానికి వీలున్నది. క్షేత్రసిబ్బంది కార్యక్రమాలను నడపడమేకాక పర్యవేక్షణ విధిని కూడా నిర్వహిస్తాయి. అటువంటి క్షేత్రసిబ్బంది అధిక సిబ్బందిలో ఉండి ప్రధాన కార్యాలయంనుంచి వారిని పర్యవేక్షించడం వీలుగానప్పుడు వారి మధ్యనుండే పనిజేసే క్షేత్ర పర్యవేక్షకులను నియమించవలసి వస్తుంది. ఈ విధంగా ప్రధాన కార్యా లయ వ్యవస్థ నిర్దేశ, పర్యవేక్షణలకింద క్షేత్రాల అధికారవర్గాల క్రమానుగత శ్రేణి తయారవు తుంది. అంటే పాలనాశరీరానికి క్షేత్రాన్ని మొండెంగా తలిస్తే, ప్రధాన కార్యాలయం తలగా ఉంటుందన్నమాట.

డబ్ల్యు. ఎఫ్. విల్లొబి (W. F. Willoughby) ఏకీయ (Unitary), బహు శార్థక (Multiple) అనే రెండురకాల క్షేత్రవ్యవస్థలను ఉదాహరించినాడు.

ఏకీయపద్ధతిలో ప్రధానకార్యాలయంలోని వివిధ విధ్యుక్త శాఖలు లేదా యూనిట్లు క్షేత్రంలో ఉండే తమతమ శాఖలలోని వారితో ప్రత్యక్షంగా వ్యవహరించక ప్రాంతీయంగా ఉండి క్షేత్రసర్వీస్‌లను పర్యవేక్షిస్తూ వాటినుంచి నివేదికలందుకొనే ముఖ్య పాలకుని ద్వారానే వ్యవహరిస్తాయి. దీనిలో కేంద్ర కార్యాలయంనుంచి ఒకే ఆజ్ఞారేఖ ప్రాంతీయ ముఖ్య పాలకుని వద్దకు వ్యాపించి ఉంటుంది కాబట్టి దీనిని ఏకీయపద్ధతి అని అంటారు. కాగా అతనివద్దనుంచి ఆజ్ఞారేఖలు, సందేశాలూ విధ్యుక్త యూనిట్లవద్దకు చీలుతాయి. కేంద్ర కార్యాలయంలోనివారు ఏమిచెప్పదలచుకొన్నా, ఏ ఆజ్ఞ చేయవలెనన్నా ప్రాంతీయ ప్రధానాధికారిద్వారానే చేస్తారు. తరవాత అతడు ఆ సమాచారాన్ని గానీ, ఆజ్ఞను గానీ దానికి సంబంధించిన క్షేత్రయూనిట్లకు అందజేస్తాడు. ఈ విధమైన వ్యవస్థకు ఫ్రాన్స్ చక్కటి నిదర్శనము. అక్కడ వివిధ క్షేత్రసర్వీస్‌లూ ప్రిఫేక్టు (Prefect) అనే అధికారి కింద ఉండి అతని ద్వారా మాత్రమే కేంద్రశాఖలు వాటిలో వ్యవహరిస్తాయి.

ఈ పద్ధతిని కిందివిధమైన చిత్రరీత్యా ఉదాహరించవచ్చు.

కేంద్ర ప్రభుత్వము
(Central Government)



ఇక్కడ కేంద్ర కార్యాలయంనుంచి అన్ని ఆజ్ఞారేఖలూ ప్రతి డిపార్ట్‌మెంట్ (ఫ్రాంస్‌లోని భౌగోళిక భాగాలను డిపార్ట్‌మెంట్లని వ్యవహరిస్తారు) లోని ప్రిఫెక్ట్ అనే ఒక కేంద్రానికి వ్యాపిస్తాయి. ఆ కేంద్రంనుంచి అవి క్షేత్ర సర్వీస్‌లకు విస్తరిస్తాయి. అంటే పారిస్ నుంచి తీగలన్నీ అతని వద్దకువచ్చి అక్కడినుంచి క్షేత్ర యూనిట్లకు విస్తరిస్తాయన్నమాట. డిపార్టుమెంట్‌లోని అన్ని సర్వీస్‌లపై అతనికి పర్యవేక్షణ, నియంత్రణ సమన్వయాధికారాలు ఉంటాయి. చాలావరకూ అతడు ఆ సర్వీసులకు సంబంధించిన అధికారులను నియమించడం, శిక్షించడం, తొలగించడంవంటి విధులను కూడా నిర్వహిస్తాడు.

బ్రిటిష్‌వారి పాలన వచ్చిన కొత్తలో ఇటువంటిపరిస్థితి భారతదేశంలో కూడా ఉండేది. జిల్లా కలెక్టర్ కింద రెవెన్యూ సేకరణ, శాంతి భద్రతలూ, విద్య, ఆరోగ్యం, స్థానిక స్వపరిపాలన, వ్యవసాయం, సహకారం, పబ్లిక్ వర్క్సు మొదలైన జిల్లాలోని అన్ని సర్వీసులూ ఉండేవి. దాదాపు అతడు జిల్లాస్థాయిలో ప్రభుత్వం కింద పరిగణన పొందేవాడు. రాష్ట్ర కేంద్రాలయాలలో సచివాలయ యంత్రాంగం వృద్ధి పొందినప్పటినుంచి ఈ సర్వీసులు చాలావరకు అతనివద్ద నుంచి తీసివేసి వాటివాటి రాష్ట్రస్థాయి శాఖలకు అప్పగించడం జరిగింది. కానీ ఈ రోజుకు అతనిని కేవలం జిల్లాలోని ఆఫీసర్‌లలో ఒకడుగా మాత్రమే పరిగణించలేము. క్షేత్రంలో ప్రభుత్వ ప్రధాన ప్రతినిధిగా ప్రతి విషయంపై అతడు ఒక కన్నువేసి ఉంచవలె. జిల్లా మేజస్ట్రేటుగా శాంతి భద్రతలు కాపాడే ముఖ్యాధికారిగా అత్యవసర పరిస్థితులలో జిల్లాలోని వివిధ శాఖాధికారులకు తనకు అవసరమైన రీతిగా తిప్పుకోగలిగే అధికారాలు అతనికిప్పటికీ మిగిలి ఉన్నాయి. అతడు కోరితే జిల్లాలోని ఏ ప్రభుత్వాధికారీ తన సహకారాన్ని తేలికగా నిరాకరించలేడు.

బహుశాఖక వ్యవస్థలో ఆజ్ఞారేఖలు కేంద్రకార్యాలయంలోని విద్యుక్త యూనిట్ల నుంచి క్షేత్రంలోని తమతమ సిబ్బందికి సరాసరి వ్యాపిస్తాయి. ఇక్కడ ప్రాంతీయ కార్యాలయాలపై ఆధిపత్యం ఉన్న మధ్యస్థాయి అధికారి జోక్యం కలిగించుకొనే ప్రసక్తేలేదు. ప్రతి శాఖలోనూ ప్రాంతీయ ప్రధానకార్యాలయ స్థాయిలో ఒక పర్యవేక్షణాధికారి ఉండవచ్చు.

కానీ ప్రాంతంలోని క్షేత్ర సర్వీసులన్నిటిపై పర్యవేక్షణకు ఏ ఒక్క అధికారి అంటూ ఉండడు.

ఈ బహుళార్థక క్షేత్ర సంబంధాల పద్ధతి అనే ప్రసక్త కేంద్రకార్యాలయంలోని విధ్యుక్తయూనిట్లు, క్షేత్రంలోని తమ తమ కార్యాలయాలలో సరాసరి సంబంధాలు నెల కొల్పడం నుంచి వస్తుంది.

నిజంగా వాడుకలో ఏ క్షేత్రవ్యవస్థా పై రెండు పద్ధతులలో ఏదో ఒకదానికి మాత్రమే అనుగుణంగా ఉండదన్న విషయాన్ని మనం తప్పక గుర్తించవలె. సాధారణంగా ప్రయోజనాత్మకంగా ఆ రెండిటి మిశ్రమాన్ని వాడుకోవడం జరుగుతుంది.

లూథర్ గల్లిక్, అన్ని వ్రేళ్ల (All fingers), పొట్టి చేతులూ పొడుగు వ్రేళ్లు (Short Arms and Long fingers), పొడుగుచేతులూ పొట్టివ్రేళ్ల (Long Arms- and Short fingers) అనే మూడురకాల క్షేత్ర వ్యవస్థలమధ్య తారతమ్యం చూపిస్తాడు.[5] అన్ని వ్రేళ్లపద్ధతి కింద కేంద్ర ప్రధాన కార్యాలయము క్షేత్రయూనిట్లలో భౌగోళిక లేదా ప్రాంతీయ విభాగాల ప్రమేయం లేకుండా సరాసరి సంబంధాలు కలిగి ఉంటుంది. పొడుగు చేతులు పొట్టివ్రేళ్ల పద్ధతికింద భౌగోళిక విభాగాలు లేదా యూనిట్లు ఉంటాయి కానీ అవి క్షేత్ర స్థాయిలో కాక కేంద్ర స్థాయిలోనే ఉంటాయి. సామాన్యంగా ఇది విదేశాంగ వ్యవహారాల శాఖలో ఉంటుంది. ఆ శాఖలో తూర్పువిభాగం, పడమటి విభాగం, యూరోపియన్ విభాగం, అమెరికన్ విభాగం వంటివి ఉంటాయి. కాని ఇవి వాటికి సంబంధించిన ఆయా ప్రాంతాలలోకాక విదేశాంగ శాఖలోనే ఉంటాయి. పొడుగుచేతులు పొట్టివ్రేళ్ల పద్ధతి కింద భౌగోళిక విభాగాలు కేంద్రానికి దూరంగా క్షేత్రపరిధిలోనే ఉంటాయి. ఫ్రాన్స్‌లోని ప్రిఫెక్టు కార్యాలయమూ భారతదేశంలోని జిల్లా కార్యాలయాలు దీనికి ఉదాహరణలు. ఈ పై ఉదాహరణలో చేతులు ప్రాంతీయ లేదా భౌగోళిక కార్యాలయాలుగానూ, వ్రేళ్లు అన్నిటికన్నా కింది అంతస్తులనుచేరే శాఖలుగానూ గుర్తించవలె.

ఈ త్రివర్గీకరణ పర్యవసానాలకు మన రాష్ట్రంలోని పోలీస్ వ్యవస్థ ఉదాహరణ వివులీకరించవచ్చు. ప్రస్తుతం వివిధ పోలీస్‌స్టేషన్లలోని పోలీస్‌వారు జిల్లా కేంద్రంలో ఉండే పోలీస్ సూపరింటెండెంట్‌కు తమ నివేదిక లర్పిస్తారు. వాటిని అతడు రాష్ట్రకేంద్రాలయంలో ఉండే ఇన్‌స్పెక్టర్ జనరల్‌కు అందిస్తాడు. ఇక్కడ పోలీస్ సూపరింటెండెంట్ కార్యాలయం రాష్ట్రముఖ్య కేంద్రానికి దూరంగా క్షేత్రస్థాయిలో ఉంటుంది. కాబట్టి దీని పొడుగు చేతులు పొట్టివ్రేళ్ల వ్యవస్థగా పరిగణించవచ్చు. ఒకవేళ జిల్లా సూపరింటెండెంట్ కార్యాలయం రాష్ట్ర కేంద్రంలో ఉండే ఇన్‌స్పెక్టర్-జనరల్ కార్యాలయంలో ప్రాంతీయ యూనిట్ రూపేణా ఉన్నాకూడా పోలీస్‌స్టేషన్‌లు తమ నివేదికలను తమ జిల్లా సూపరింటెండెంట్‌కే అర్పిస్తాయి. కాని ఇప్పుడు అతడు వారికి ఎక్కువ దూరంగానూ తనపై అధికారికి దగ్గరగానూ ఉంటాడు. ఇది పొట్టిచేతులు పొడుగువ్రేళ్ల పద్ధతి. అట్లాకాక జిల్లా పోలీస్ సూపరింటెండెంట్లూ వారి కార్యాలయాలనూ రద్దుచేసి పోలీస్‌స్టేషన్‌లు సరాసరి కేంద్ర కార్యాలయంలో ఉండే ఇన్‌స్పెక్టరు జనరల్‌కు నివేదికలర్పిస్తే దాని అన్ని వ్రేళ్ల పద్ధతిగా చెప్పవలె.

5. Gullick and Urwick on the Science of Organization. 23-29

క్షేత్ర సర్వీస్‌ల అభివృద్ధికి కారణాలు
(Reasons for Growth of the Field Services)

పైన చెప్పుకొన్నట్లు క్షేత్రమంతటా వ్యాపించి ఉండే ఉద్యోగుల ద్వారానే పాలనా యంత్రాంగం ప్రజలను చేరుతుంది. కాబట్టి రకరకాల విధులను నిర్వహించడానికి క్షేత్ర సర్వీస్‌లు అత్యవసరమనేది వాటి పెరుగుదలకు ముఖ్య కారణము. రెండు, కేంద్రీకరణగానీ, వికేంద్రీకరణగానీ రెంటిలో ఏదో ఒక దానిని సాధించే నిమిత్తం క్షేత్ర ఏజన్సీలను అభివృద్ధి పరచవచ్చు. కేవలం క్షేత్ర వ్యవస్థ స్థాపన ద్వారా కేంద్రీకరణగానీ వికేంద్రీకరణగానీ లభ్యం కాదని ఈ సందర్భంలో మనం ముఖ్యంగా గుర్తించవలె. ఈ రెంటి స్థాపనకు క్షేత్ర వ్యవస్థ ఒక పనిముట్టని మాత్రమే చెప్పవచ్చు. స్వయంపాలక ప్రభుత్వాలపై క్షేత్ర వ్యవస్థకు చెందిన తన స్థానిక ఏజంట్లద్వారా కేంద్ర నియంత్రణ పర్యవేక్షణ ఎక్కువ చేయవలెనన్నది ఉద్దేశమైతే అది కేంద్రీకరణకు దారి తీస్తుంది. ఆ విధంగాకాక స్థానిక పరిస్థితులకు అనుగుణంగా ఉండేటట్లు పాలనను మలచుకొనేటందుకు కేంద్ర ఏజన్సీకి క్షేత్ర వ్యవస్థను స్థాపించి స్థానిక కార్యాలయాల నిర్ణయాధికారాన్ని, చొరవనూ ఎక్కువ చేస్తే అది వికేంద్రీకరణగా మారుతుంది. మూడు, సాంకేతికాభివృద్ధి రెండు విధాలుగా క్షేత్ర వ్యవస్థ అభివృద్ధిని ప్రోత్సహించి తప్పనిసరిగా చేయడం జరిగింది. మొదట, విజ్ఞానశాస్త్రము సాంకేతిక శాస్త్రమూ అభివృద్ధి చెందడంవల్ల ఒకప్పుడు స్థానిక విధులుగా గుర్తించిన ప్రజారోగ్యం, రవాణావంటి విషయాలలో కేంద్రం జోక్యం అవసరమై వాటికి సంబంధించిన క్షేత్రవ్యవస్థలపై కేంద్ర పర్యవేక్షణ అత్యవసరం చేసినవి. రెండు, తంతి, టెలిఫోన్, విమానాలు, రేడియో, వైర్లెస్‌వంటి అతి శీఘ్ర రవాణా సౌకర్యాలు అభివృద్ధి కావడంతో కేంద్ర కార్యాలయం స్థానిక ఏజంట్లతో ప్రతిరోజే కాకుండా, ప్రతిగంటకూడా సంబంధాలు నిలుపుకోవడంతో కేంద్ర కార్యాలయానికి దూరంగా పాలనా కేంద్రాలను ఏర్పాటు చేసుకోవడంలో ముఖ్యమైన అడ్డంకు తొలిగింది.

క్షేత్ర వ్యవస్థలో కేంద్రీకరణ-వికేంద్రీకరణ
(Centralization Vs Decentralization in Field Organizations)

క్షేత్ర వ్యవస్థ అనే సమస్య కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణ అనే విషయాలతో ముడిపడి ఉన్నట్లు సామాన్యంగా చెబుతారు. పైన చెప్పినట్లు క్షేత్రవ్యవస్థ స్థాపన దానంతటదే ఆ రెండిటిలో ఏదో ఒకదానికి దారితీస్తుందనేది నిజంకాదు. కాగా క్షేత్ర ఏజన్సీల స్థాపనతో కేంద్ర-క్షేత్ర సంబంధాల సమస్య ఉత్పన్నమైన కేంద్రీకరణ లేదా వికేంద్రీకరణల ద్వారా పరిష్కారమవుతుంది.

వికేంద్రీకరణ క్షేత్ర ఏజన్సీని, కేంద్రీకృత ఏజన్సీ నుంచి వేరుచేసే కారకాలేవి? నిజానికి ఈ రెంటిమధ్యా తారతమ్యం డిగ్రీ'యే గానీ విధాన స్వభావమైనటువంటిది కాదు. మొదట, వికేంద్రీకృత వ్యవస్థ, అప్పుడప్పుడూ ఏవో కొన్ని విషయాలు మాత్రం కేంద్ర వ్యవస్థకు నివేదిస్తూ దాదాపు ఇతర విషయాలపై స్థానికంగా స్వతంత్రంగా వ్యవహరిస్తుంది.

రెండు, సూక్ష్మమైన నియమ నిబంధనలతో వివేచన పూర్తిగా నశింపచేయక వీలైనంత ఎక్కువగా అధికారాన్ని వికేంద్రీకృత క్షేత్ర వ్యవస్థకు దత్తత చేయవలె. నిర్ణయాల్లో ఎక్కువభాగం క్షేత్ర ఉద్యోగులు చేసినా వారి వివేచనను విశేషమైన నియమ నిబంధనలతో కట్టివేస్తే అది వికేంద్రీకరణ కాదు. మూడు, క్షేత్ర నిర్ణయాలు వీలైనంతవరకూ తుది నిర్ణయాలై ఉండవలె. అంతేగానీ వాటిపై కేంద్ర కార్యాలయానికి అప్పీళ్లు ఉండి నిర్ణయాలను మారుస్తూ పోతే అది పరోక్షంగా కేంద్రీకరణగా మారుతుంది. నాలుగు, ఒక వికేంద్రీకృత వ్యవస్థ బాహ్యంగా అంటే దాని కేంద్రకార్యాలయ సంబంధాల విషయంలోనేకాక, వాటి విభాగాలకూ కింది ఉద్యోగులకు తగినంత చొరవ నిర్ణయాధికారం ఇవ్వడం ద్వారా కూడా వికేంద్రీకృతం కావలె.

దూరాలు, రవాణా సౌకర్యాలవంటి పాత అడ్డంకులు తొలగడంతో వ్యవస్థలు ఎక్కువగా కేంద్రీకరణవైపు మొగ్గుతున్నాయి. దీని పరిణామం వికేంద్రీకరణ కావలెనంటే దానిని ఉద్దేశ పూర్వకంగా అమలుజరిపి పోషించవలె. కేంద్ర ఆధిపత్యం తనను తాను కాదనుకొని ఎక్కువ అధికారాన్ని క్షేత్రంలో ఉండే తన అధీనులకు దత్తత చేయవలె. అదీకాక అటువంటి వికేంద్రీకరణ విజయవంతం కావటానికి పరిస్థితులను కల్పించవలె. ఉదాహరణకు సరిఅయిన స్తోమత, యోగ్యత, అనుభవం ఉండి, తమ బాధ్యతలను అర్థంచేసుకొనే ఉద్యోగులను క్షేత్రపరిధిలో ఉంచకపోతే వికేంద్రీకరణ విజయవంతంకాలేదు. అట్లాకాకపోతే వికేంద్రీకరణను నిందించడం పిచ్చిదని కుక్కను చంపినట్లుగా ఉంటుంది.

క్షేత్ర వ్యవస్థకోసం, కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణ అనే పద్ధతులలో కేంద్రాధికారం ఏది ఎన్నుకోవలెనన్న విషయంపై ఫెస్లర్ (Fesler)[6] నాలుగు అంశాలను ఉదాహరించినాడు. వీటిలో బాధ్యత మొదటిఅంశము. కేంద్రశాఖలు తమ విధి నిర్వహణకు శాసన సభకు బాధ్యత వహిస్తాయి. క్షేత్రంలో ఏదైనా పొరపాటు జరిగితే అది వికేంద్రీకరణను అడ్డం పెట్టుకొని దానికి బాధ్యతను తప్పించుకోలేవు. ఎటువంటి పరిస్థితులలోనైనా కేంద్ర కార్యాలయానికి బాధ్యత ఉంటుంది. కాబట్టి తనకు దూరంగా ఉండి తన దైనందిన నియంత్రణ, పర్యవేక్షణలకు అందుబాటులోలేని క్షేత్ర వ్యవస్థకు అధికారం ఎక్కువగా దత్తత చేయడానికి సహజంగా తటపటాయిస్తుంది. ఈ పరిస్థితులలో ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌లలోవలె చట్టరీత్యా వికేంద్రీకరించి కేంద్రశాఖ, మంత్రి బాధ్యతలను సవివరంగా నిర్ణయించినప్పుడే వికేంద్రీకరణ సాధ్యమవుతుంది.

రెండు, వికేంద్రీకరణకు అనుకూలంగానూ, ప్రతికూలంగానూ పనిచేసే పాలనాంశాలు కొన్ని ఉన్నాయి. ఒక కేంద్రవ్యవస్థ చాలా కాలంనుంచీ పనిచేస్తూ దాని విధానాలూ పద్ధతులూ చక్కగా స్థిరపడి యోగ్యులైన అనుభవం గలవారైన ఉద్యోగులను తయారు చేసే అవకాశంగలిగి ఉంటే వికేంద్రీకరణ సాధ్యమవుతుంది. కానీ వ్యవస్థ కొత్తదై సరి అయిన పద్ధతులూ, కార్యక్రమాలూ నిర్ణయంకాక నమ్మకమైన, అనుభవంగల ఉద్యోగిబృందం లేకపోతే వికేంద్రీకరణ అంతగా సాధ్యపడదు. పనులుగానీ ఆర్థికాభివృద్ధిగానీ త్వరగా కావలెనంటే వికేంద్రీకరణపై ఒత్తిడి పెరుగుతుంది. అది లేకపోతే పనిలో మాంద్యం ఏర్పడుతుంది.

---

6. Elements of Public Administration. edited by Morstien Marx, p 270

మూడవది, విధ్యుక్త కారకము (Functional factor) ఒకేరకపు విధిఉన్న ఏజన్సీ ఎక్కువ విధులుఉన్న దానికంటె వికేంద్రీకరణ ఎక్కువ అవసరంగా భావించదు. ముఖ్యంగా వివిధ శిల్ప పద్ధతులతో కూడుకొన్న వివిధాలైన విధులకు బాధ్యతవహించే ఏజన్సీ తన విభాగాలకు సంబంధించి తప్పనిసరిగా వికేంద్రీకరణను అమలు చెయ్యవలె. లేకపోతే ఒకే ముఖ్యాధికారికి తనకింద ఉండే అన్ని రకాల పనులపై సరిగా నియంత్రణచేసే ందుకు తగిన విజ్ఞానం, అనుభవం ఉండటం సాధ్యంకాదు. గానీ బహువిధ్యుక్త కేంద్ర ఏజన్సీలో ప్రతి సాంకేతిక విధికోసం ఒక నిపుణుని నియమించడం ద్వారా వికేంద్రీకరణ జరగగా క్షేత్రకార్యాలయాలలో అదే విధంగా నిపుణులను నియమించడం చాలా ఖర్చుతో కూడుకొన్న పని. అందువల్ల బహు-విధ్యుక్త ఏజన్సీ కేంద్రకార్యాలయం నుంచి క్షేత్ర ఏజన్సీకి వికేంద్రీకరించడం చాలా కష్టము. విధుల సంఖ్యయేకాక వాటి స్వభావంకూడా కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణలను నిర్ణయిస్తుంది. దేశం అంతటా ఏకరీతిగా ఉండవలసిన రక్షణ, పోలీసు, రవాణావంటి విధుల విషయంలో వికేంద్రీకరణ సాధ్యంకాదు. కాగా, వ్యవసాయం అభివృద్ధి పనులు, నీటివనరులవంటి విషయాలలో స్థానిక పరిస్థితుల అనుకూలరీత్యా వికేంద్రీకరణను తప్పని సరిగా ప్రోత్సహించవలె.

వ్యవస్థకు బహిర్గతంగా ఉండే ప్రజలు, స్థానిక సంస్థలు ఇతర అనధికార ఏజన్సీల వంటి వాటి సహకారం పొందడమనే బాహ్యాంశం నాలుగవది. చాలా కార్యక్రమాల యుక్తత, విజయమూ ప్రజాస్వామ్యానికి పునాది వ్రేళ్ళైన ప్రజల సహకారము, కార్యక్రమాలలో వారు ఉత్సాహంగా పాల్గొనడంపై ఆధారపడి ఉంటుంది. కార్యక్రమాలకు కేంద్రశాఖ ఆధ్వర్యం వహించవచ్చుగానీ, రాష్ట్రప్రభుత్వం, స్థానిక సంస్థలూ ఇంకా ఇతర అనధికార వ్యవస్థల సహకారం జోక్యం లేనిదే అవి విజయవంతంగా సాగవు. 'పునాదివ్రేళ్ల' సహకార యుత మైన పాలన ఉండవలెనంటే కేంద్రశాఖ వివిధ స్థాయులలోని తన పద్ధతులూ నిర్ణయాలలో బాహ్య వ్యక్తులకూ సంస్థలకూ తగినంత అవకాశము ఇచ్చే విధంగా తన క్షేత్ర అధికారులకు తగినంత స్వేచ్ఛ నియ్యవలె. అంటే పునాదివ్రేళ్ల సహకార, పాలనకు వికేంద్రీకరణ దోహదమిస్తుంది.

కేంద్ర క్షేత్ర వ్యవస్థల సంబంధాలు
(Relations between the Head quarters and the Field Organization)

క్షేత్రవ్యవస్థ కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణ అనే రెంటిలోనూ ఏ పద్ధతి అనుసరించినా ముఖ్య విషయాలలో అది కేంద్ర కార్యాలయపు నియంత్రణ పర్యవేక్షణలకింద పనిచెయ్యవలె. క్షేత్ర వ్యవస్థపై కేంద్ర కార్యాలయపు నియంత్రణకు సంబంధించి ఒకటి కేంద్ర కార్యాలయపు పాలన-విధ్యుక్త నియంత్రణ. రెండు, కేంద్ర కార్యాలయం అనుసరించే నియంత్రణా పద్ధతులు. మూడు క్షేత్ర పరిధిలో సాధారణంగా ఉండే వివిధ అంతస్తుల మధ్య సంబంధాలు అనే మూడు సమస్య లుత్పన్నమవుతాయి.

పాలనా-విధ్యుక్త నియంత్రణలు
(Administrative VS Functional Control)

పాలనా ప్రక్రియలో 'పాలన' 'విధ్యుక్త' అనే రెండు రకాల ఉద్యోగులతో కూడు కొన్న యూనిట్లు పని చేస్తున్నట్లు మనకు తెలుసు. పాలనాయూనిట్లు దాని ఉద్యోగులూ

ప్రణాళికా రచన, సమన్వయము, నియంత్రణ, దర్శకత్వంవంటి వాటి నిర్వహణలో నిమగ్నమై ఉండే విధ్యుక్త యూనిట్లు వాటి ఉద్యోగులు. విత్తము, అకౌంట్లు (Accounts), ఇంజనీరింగ్, గణాంకాలవంటి ప్రత్యేక విధులను నిర్వహిస్తారు. ఈ రెండు విధాలైన యూనిట్లు, కేంద్ర కార్యాలయంలోను క్షేత్రంలోనూ కూడా ఉంటాయి. ఏజన్సీ కేంద్ర కార్యాలయంలో ఉండే విధ్యుక్త యూనిట్ల, ఆ కార్యాలయపు ముఖ్యాధికారి ఆతని అధీనులకు, అధీనత వహించి బాధ్యత చూపిస్తాయి. ఆ ఏజన్సీ క్షేత్రవ్యవస్థ ఏర్పరచినప్పుడు క్షేత్రం లోని ప్రత్యేక యూనిట్లన్నీ, అన్ని విధులకూ కేంద్రానికి బాధ్యుడుగా ఉండే ప్రాంతీయ పాలనాధికాం లేదా సంచాలకుని కింద ఏర్పరచడం ద్వారా ప్రధాన కార్యాలయపు పద్ధతినే క్షేత్రంలో కూడా అమలు చేయవలెనా? లేదా క్షేత్రంలోని ప్రతి విధ్యుక్త యూనిట్ కేంద్ర కార్యాలయంలోని తనకు సంబంధించిన విధ్యుక్త యూనిట్ కింద ఉంచవలెనా? అనే ప్రశ్నలు ఉద్భవిస్తాయి. మొదటి పద్ధతి ననుసరిస్తే 'విల్లోభీ' చెప్పిన ఏకీయ పద్ధతి క్షేత్ర వ్యవస్థ ఏర్పడుతుంది. రెండవ పద్ధతిన బహుళార్థ వ్యవస్థ ఏర్పడుతుంది. అన్ని సర్వీస్‌ల, కార్యక్రమాల ఐక్యత క్షేత్రంలోనే జరగడమనేది మొదటి పద్ధతిలోని ముఖ్యలాభము. కేంద్ర కార్యాలయంలో ఉండే, క్షేత్రంలో ఉండే యూనిట్లమధ్య సంబంధాలు, పరోక్షంగా డొంక తిరుగుడుగా, ఆలస్యంతో కూడుకొని ఉండటం ముఖ్యమైన నష్టము. ఇక రెండవ పద్ధతిలో ఈ పరోక్షము, ఆలస్యం ఉండవుగానీ సమన్వయమనేది ఎక్కడనో దూరంగా ఉండే కేంద్ర కార్యాలయంద్వారా మాత్రమే సాధించడం జరుగుతుంది. ఈ రెండిటిలో ఏ పద్ధతి అనుస రించవలె అనేది కేంద్ర కార్యాలయం స్వభావం పైన ఎక్కువ ఆధారపడి ఉంటుంది. ఆ ఏజన్సీ పటిష్టంగా, ఒకే విధినికలిగి, ఐక్యతా స్వభావంతో ఉండే దాని క్షేత్రవ్యవస్థ కూడా ఏకీకరణ పద్ధతిలో ఉండవచ్చు కానీ అది బలహీనంగా విచ్ఛిన్నంగా, ఒకదాని కొకటి సంబంధంలేని విధుల కలయికతో ఉండే బహుళార్థక విధ్యుక్త పద్ధతిలో క్షేత్ర వ్యవస్థ తయారవుతుంది.

అన్ని రకాల క్షేత్ర యూనిట్లపై అధిపత్యం వహించే ప్రాంతీయ సంచాలకుడు ఉండే ఏకీకృతపద్ధతి క్షేత్రవ్యవస్థను నిర్మించినా దానికి సంబంధించి ఏ విధమైన ఆజ్ఞా పాలనా జరుగవలెనన్న సమస్య పూర్తిగా పరిష్కారం కాదు. ప్రాంతీయ సంచాలకుడు కేంద్ర కార్యాలయంలో ఉండే ప్రత్యేక యూనిట్లనుంచి ఆజ్ఞలను పొందవచ్చా? లేదా అవి కేంద్ర ఏజన్సీ ముఖ్యపాలకుని ద్వారానే రావలెనా? లేదా కేంద్రంలోని విధ్యుక్త యూనిట్లు క్షేత్రంలో వాటివాటికి సంబంధించిన యూనిట్లతో సరాసరి సంబంధాలు పెట్టుకోవచ్చా? అనే సమస్యలు అట్లానే ఉండిపోతాయి. కేంద్ర కార్యాలయంనుంచి వచ్చే అన్ని ఆజ్ఞలూ అక్కడి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని ద్వారానే ప్రాంతీయ సంచాలకునికి వచ్చి అతని ద్వారా క్షేత్ర యూనిట్లకు మళ్ళించే ఏర్పాటు చేయవచ్చు. కానీ ఆచరణలో ఈ పద్ధతి అసౌకర్యమైనది గానూ నిజమైన ఏ లాభమూ లేనిదిగానూ ఉంటుంది. ఈ పద్ధతి ఏజన్సీ ముఖ్యపాలకునికీ ప్రాంతీయ ముఖ్య సంచాలకునికీ ఎక్కువ 'కాగితపు పని' (Paper Work) కల్పించడమే. కాక ఆ రెండు అంతస్థులలోనూ జాప్యమూ పాలనలో ఇరుకుత్రోవలూ (Bottle-Necks) కలుగచేస్తుంది. కేవలం ఆజ్ఞలు ఎక్కడినుంచి వస్తున్నాయో అనే దానిని కప్పిపుచ్చడం తప్ప

దీనిలో ఏ లాభమూలేదు. తాము జారీచేసే ఆజ్ఞల సలహాల విషయంలో సాంకేతికంగా బాగోగులు తెలుసుకొనే అవకాశంలేక, కావలసిన ప్రత్యేక జ్ఞానంలేక, ఏజన్సీ ముఖ్యపాలకుడూ, ప్రాంతీయ సంచాలకుడూ చాలా విషయాలలో ప్రత్యేక విధ్యుక్త యూనిట్లు ఇచ్చే సలహాలూ, సిఫారసులను అమలు జరుపుతారనే విషయాన్ని విస్మరించకూడదు. కాబట్టి నిజంగా ఏంజరుగుతుందంటే ఆ ప్రాంతానికి సంబంధించి అన్ని సర్వీసులను చూసుకొనే ప్రాంతీయ సంచాలకుడు ఉన్నా చాలా ముఖ్యమైన ఆజ్ఞలూ, కార్యక్రమాలు మాత్రం పాలనా క్రమానుగతశ్రేణి ద్వారా వచ్చి, సాంకేతిక సలహాలు మాత్రం కేంద్రంలోని విధ్యుక్తయూనిట్ల వద్దనుంచి క్షేత్రంలో వాటివాటికి సంబంధించిన యూనిట్లకు సరాసరి వస్తాయి. ప్రాంతీయ సంచాలకునికి విధ్యుక్త యూనిట్లకు సంబంధించిన సాంకేతిక పరిజ్ఞానం ఉండదు కాబట్టి ఆ యూనిట్లు అతని అధీనంలో లాంఛన ప్రాయంగానే ఉంటాయి. ఆచరణలో, వసతి ఏర్పాటు కల్పించడం, పరికరాలను సమకూర్చడం, జరిగే పనుల ప్రగతిని తెలుసుకోవడం వంటి గృహవిషయాలలో (House-keeping activities) మాత్రమే అతనికి పలుకుబడి ఉంటుంది.

కేంద్రకార్యాలయపు నియంత్రణ పద్ధతులు
(Techniques and Methods of Head quarters Control)

కేంద్రీకరణ, వికేంద్రీకరణ అనే రెండు పద్ధతులలో ఏది అమలులో ఉన్నా క్షేత్ర సర్వీస్‌లపై కేంద్రకార్యాలయపు నియంత్రణమాత్రం తప్పదు. ఈ నియంత్రణ ఆరు విధాలు : మొదటిది, క్షేత్రవ్యవహారాల పరిస్థితిని ప్రగతిని గురించి నివేదికలు, రిటర్న్‌లు (Returns) గణాంకాలనూ, క్షేత్రసర్వీస్‌ల నుంచి అందుకొని వాటిపై ఆధారపడి తనకు తోచిన ఆజ్ఞలూ, నిర్దేశాలూ, సలహాలు ఇచ్చే హక్కు కేంద్రకార్యాలయానికి ఉన్నది. రెండు, అనుసరించవలసిన ప్రక్రియలకు సంబంధించిన నియమాలను క్షేత్రఅధికారులు అనుసరించవలసిన ఆంతరంగిక పరిశీలనలను (Internal checks) పొందుపరిచే పాలనాస్మృతి ద్వారా క్షేత్రంలో జరిగే పనిని కేంద్ర కార్యాలయం పర్యవేక్షించడం, సరిఅయిన మార్గాలను సూచించడం. మూడు, ఏజన్సీ, బడ్జెట్లు దానిపై చాలా బలమైన నియంత్రణకు ఒక సాధనము. క్షేత్ర ఏజన్సీలు తమకు బడ్జెట్‌లో మంజూరైన మేరకు మాత్రమే పనిచేస్తాయి. అంతకు మించిగానీ అందుకు భిన్నంగాగానీ ఏది చేయవలెనన్నా కేంద్రకార్యాలయపు అనతి అవసరము. నాల్గవది, తనిఖీ దత్తత చేసిన అధికారాలను క్షేత్రం సరిగా ఉపయోగిస్తుందా? నియమాలనూ, ఆదేశాలనూ, సరిగా అనుసరిస్తున్నదా, లేదా? అనే విషయాలను కేంద్రం తనిఖీ ద్వారా తెలుసుకొంటుంది. క్షేత్రం వ్యవహారాలలో అవకతవకలు, పొరపాట్లు కని పెట్టే ఒక పోస్ట్-ఆడిట్ (Post-audit) వంటిది తనిఖీ. ఇది తనిఖీకి సంబంధించి 'పోలీస్' లేదా "తప్పులు ఎంచే" భావన. ఈ రోజులలో అటువంటి భావన తనిఖీ చేయబడేవారి మర్యాదకు భంగమైనదిగా భావించి నిరాదరించడం జరుగుతున్నది. కొత్త భావన ప్రకారం తనిఖీ అనేది క్షేత్ర అధికారులతో శోధనచేసి, సలహాలిచ్చి చర్చలను జరిపే ఒక సాధనము. క్షేత్రాధికారుల కష్టాలను అర్థంచేసుకొని వాటిని తొలిగించడం, వారిని ప్రోత్సహించడం దాని ఆశయం. అంతేగాని వారి తప్పులు పట్టడం కాదు. ఏది ఎట్లా ఉన్నా తనిఖీ ప్రయోజ

సకరంగా ఉండవలెనంటే, అది తప్పులను సవరించేదిగానూ, సహాయం అందించేదిగానూ ఉండవలె. ఐదవది, దర్యాప్తు అవినీతిచర్యలనూ, లంచగొండితనాన్ని కనిపెట్టి బాధ్యులైన వారిని ప్రాసిక్యూట్ చేసేటందుకు దీనిని ఉపయోగిస్తారు. ఇది ఏజన్సీ ఆస్తులు, నిధులపై ఆధ్వర్యంవహించే వారి బాధ్యతను వర్తింపచేసే చాలా ముఖ్యమైన పద్ధతి. చివరిగా, వీలున్న చోటల్లా ఏకరూప ప్రణాళికా బద్ధమైన వ్యవస్థ (Uniform Plan of Organization) ద్వారా నియంత్రణను సాధించవచ్చు. దీనివల్ల ముఖ్యలాభం, విత్తము ఉద్యోగాలు, ప్రవృత్తులు వంటి విషయాలలో కేంద్రకార్యాలయపు నియంత్రణ సులభతరమవుతుంది. కానీ స్థానిక పరిస్థితులు వేరువేరుగా ఉంటాయి కాబట్టి పూర్తి స్థాయి ఏకరూపతా వ్యవస్థను రూపొందించడం ఎప్పుడు సాధ్యంకాదు.

క్షేత్ర ఏజన్సీపై నియంత్రణ కార్యసాధకమైనదిగా ఉండటానికీ, దానికీ, కేంద్ర కార్యాలయానికీ మధ్య చక్కటి అవగాహన పెంపొందడానికీ ఉద్యోగులను తరచూ ఆ రెండిటిమధ్య మార్పిడిచేయడం చాలా లాభదాయకము. ఈ విధంగా భారతదేశంలోని కేంద్ర ప్రభుత్వంలోని, రాష్ట్రాలలోని సచివాలయపు ఉద్యోగులను కలెక్టర్‌లు, కమీషనర్‌లు వంటి క్షేత్ర అధికారులనుంచి 'టెన్యూర్' పద్ధతిపై తీసుకొంటారు. వారు 3 నుంచి 5 సంవత్సరాల మేరకు నిర్ణీత పదవీకాలాలలో సచివాలయంలో పనిచేసి క్షేత్రకార్యాలయాలకు తిరిగిపోతారు. దీనినే 'పదవీకాల' పద్ధతి అంటారు. కేంద్ర కార్యాలయపు ఉద్యోగులు, క్షేత్ర అనుభవం గలవారు గనక, నియంత్రణ ఎక్కడ అవసరమో క్షేత్రంలో పాలనారీత్యా ఏది సంభవమో ఏదికాదో తెలుసుకోగలగడం దీనివల్ల లాభము. అదేవిధంగా సచివాలయపు అనుభవంగల క్షేత్ర ఉద్యోగులు కేంద్ర కార్యాలయపు సమస్యలు, ప్రక్రియలు అర్థంచేసుకోగలుగుతారు. స్వాతంత్ర్యం సిద్ధించిన తరవాత సచివాలయపు ఉద్యోగులు తమ తమ కీలక స్థానాలలో దాదాపు ఖాయం అవడంతో ఈ పదవీకాల పద్ధతి తాత్కాలికంగా వెనకబడింది. కానీ మొన్నీ మధ్య కేంద్ర అంచనాలసంఘం ఈ పదవీకాల పద్ధతి అమలును గట్టిగానే సిఫారసు చేసింది.[7]

బహుళార్థ పద్ధతి క్షేత్రవ్యవస్థ సమస్యలు
(Problems of the Multi type Field Organization)

ఏజన్సీలు పెద్దవైనప్పుడు క్షేత్రవ్యవస్థకూడా బహుళపద్ధతిలో ఉంటుంది. ఈ విధంగా భారతదేశంలో జిల్లాకలెక్టర్ కింద తహసీల్, పరగణా, రెవెన్యూసర్కిల్, గ్రామం అనేవి వరుసగా తహసీల్‌దార్, రెవెన్యూపాలనకు సంబంధించిన మూడు స్థాయిలున్నాయి. ఇదే విధంగా పోలసకు సంబంధించికూడా జిల్లా పోలీస్ సూపరింటెండెంట్ కింద సర్కిలినిస్పెక్టర్, సబ్ఇన్‌స్పెక్టర్‌లు ఉన్నారు. ఈ విధమైన బహుళ-స్థాయీ వ్యవస్థలో కేంద్ర-క్షేత్ర సంబంధాలు ప్రతిస్థాయిలోనూ ఉద్భవిస్తాయి. ఇక్కడ విద్యుక్త-పాలనా నియంత్రణ అనే సమస్యతోబాటు, అట్టడుగున ఉన్న స్థాయిపై, పైస్థాయిలలో ప్రతిఒక్కదాని నియంత్రణ ఏ స్వభావంతో, ఎంతవరకు ఉండవలెననే సమస్యకూడా ఉంటుంది. క్లుప్తంగా చెప్పవలె నంటే, పోలీస్‌సబిన్‌స్పెక్టర్ కేవలం పోలీసు ఇన్‌స్పెక్టర్ ఆధ్వర్యంలోనేమాత్రం పనిచేయవలెనా

7. అంచనాల సంఘం రెండవ నివేదిక, 1950-51, పేరా 4.

లేదా జిల్లా సూపరింటెండెంట్, డి. ఐ. జి., ఐ. జి. (D.I.G., I.G.) ల పర్యవేక్షణలో కూడా ఉండవలెనా ? అనేది ఈ సమస్య. క్రమానుగతశ్రేణి సూత్రాన్ని గట్టిగా అమలుచేస్తే ముందు చెప్పిన పద్ధతిని అనుసరించవలసివస్తుంది. కానీ దాని పర్యవసానం ప్రజల స్థాయిలో పనిచేసే అట్టడుగు ఉద్యోగులతో కేంద్ర కార్యాలయానికి సంబంధాలు ఉండవు ఈ పరిస్థితులలో కేంద్ర పరిస్థితులు, విధానాలూ వాస్తవికతకు దూరమై కేవలం విద్యా సంబంధితాలయ్యే (Academic) అవకాశము ఉన్నది. కానీ అదీగాక కేంద్రకార్యాలయానికీ, అట్టడుగు స్థానానికీ మధ్య సరాసరి సంబంధాలుంటే ఇవి అమలు జరిపిన మేరకు క్రమానుగత శ్రేణిలోని మధ్యస్థాయిలను నిర్లక్ష్యంచేసి బలహీనం చెయ్యవలె. ఆ పరిస్థితిలో వాటి అవసరాన్ని ప్రశ్నించే అవకాశంకూడా ఉన్నది. అప్పుడవి ఆజ్ఞలు, నివేదికలు పయనించే మార్గాన్ని ఇరుకుచేసి ఆలస్యానికి కారణాలుగా తయారవుతాయి.

సిద్ధాంతరీత్యా ఈ సమస్యకు ఇంతవరకూ పరిష్కారం లభించలేదు. ఆచరణలో ప్రతి ఏజన్సీ అవసరాలనూ స్థాయిలనూబట్టి ఈ రెండు పద్ధతుల సమ్మేళనం వాడటం జరుగుతున్నది. ఈ విధంగా భారతదేశంలో కేంద్రకార్యాలయం జిల్లా కలెక్టర్‌నుగానీ, సూపరింటెండెంట్‌నుగానీ కాదని కిందివారితో సంబంధాలు పెట్టుకోవడం అరుదు. కానీ ఈ ఇద్దరు అధికారులు మాత్రం ఒక్కొక్కప్పుడు తమ తక్షణ ఆధీనులను కాదని అట్టడుగు ఉద్యోగులతో సరాసరి వ్యవహరించడం కద్దు.

క్షేత్ర సమన్వయము (Field Co-ordination)

ప్రభుత్వ ఏజన్సీలలో చాలావాటికి క్షేత్రస్థాయిలో వ్యవస్థలుంటాయి. వాటి వాటి పనులు, వ్యవస్థారీతులు, అధికార పరిధులు, అధీనస్థావరాలు, కేంద్రాలు వేరువేరుగా ఉంటాయి. వివిధ ఏజన్సీల అవసరాలు వేరుగా ఉంటాయి గనక ఈ వైవిధ్యం తప్పనిసరి. ఈ ప్రదేశాలూ, వనరులూ కార్యక్రమాలమధ్య క్షేత్రంలోనే సమన్వయం సాధించడానికి వీలున్నదా ? ఒకే ప్రదేశంలో ఫెడరల్, రాష్ట్ర, స్థానిక అనే వివిధ స్థాయి ప్రభుత్వాలకు సంబంధించిన క్షేత్ర ఏజన్సీలు పనిచేస్తాయి గనక ఈ సమస్య మరింత క్లిష్టతరమై ఉంటుంది.

ఈ విధమైన సమన్వయం ఆవశ్యకత విదితమే. భారతదేశంలో రైల్వేలశాఖ ఒక చోట రైల్వే కూడలికి పథకం వేస్తే, అచటికి దారితీసే రోడ్లువేయడం, లైట్లు పెట్టించడం, నీటి సరఫరా, ఆరోగ్య ఏర్పాట్లు చేయడం అవసరము. వాటిని రాష్ట్ర ప్రభుత్వంలోని పబ్లిక్ వర్క్సుశాఖ, స్థానిక సంస్థల వంటివి సరఫరా చేయకపోతే స్టేషన్ సరిగా అభివృద్ధి చెందక పోవచ్చు లేదా రైల్వే పాలనవారే స్వయంగా ఆ వసతులన్నీ సమకూర్చుకోవలె. భారతదేశంలో ప్రజాశికాపాలన విజయానికి ఎన్నో కేంద్ర, రాష్ట్ర శాఖల సహకారం అవసరము. కానీ రెవెన్యూ పాలన, స్థానిక స్వపరిపాలనవంటి పాత ఏజన్సీలపై ఆధారపడక అది అభివృద్ధి బ్లాక్‌వంటి తన సొంత ప్రదేశాలను ఏర్పరచుకొంది.

ఏ ప్రాంతంలోనైనా ఉండే క్షేత్ర ఏజన్సీల మధ్య పూర్తి సమన్వయం సాధించడమనేది బహుశా అసంభవము. వాటిమధ్య వైవిధ్యం, భిన్నత్వం వీలైనంత తగ్గించి గరిష్ఠ ప్రమాణంలో ఏకరూపత, సహకారం సాధించేటందుకు కొన్ని పద్ధతులను మెలకువతో అనుసరించవలె. ఆ పద్ధతులేవి?

మొదట వీలైనంతవరకు వివిధ సర్వీసులకు ఒకే ప్రాంతీయ సరిహద్దు ఉండవలె. కనీసం అవి ఒకదాని సరిహద్దులను ఒకటి ఖండిస్తూ ఉండరాదు. ఏదైనా సర్వీస్‌కు మరొక దానికన్నా పెద్ద ప్రాంతంగానీ, ప్రదేశంగానీ అవసరమైతే అది ఆ చిన్న సర్వీస్ ప్రాంతానికి కొన్నిరెట్లు మాత్రం పెద్దదిగా చేస్తే చిన్న ప్రాంతాలు, పెద్దవాటిలో ఇమిడిపోతాయి. ఈ విధంగా చేస్తే అన్ని సర్వీస్‌లకు సరిపడే ప్రాంతం అంటూ ఉండకపోయినా సరిహద్దుల మధ్య గజిబిజి మాత్రం తప్పుతుంది.

రెండు, అన్ని సర్వీస్‌ల, కనీసం కొన్ని ముఖ్య సర్వీసుల ప్రాంతీయ కేంద్రం ఒకే ముఖ్య పట్టణంలో ఉండవలె. భారతదేశంలో చాలావరకు ఇది వాడుకలో ఉన్నది కాగా దీనిని ఇంకా ఎక్కువగా అనుసరించవలె. అదీగాక వీలైనంతమేరకు వివిధ ఏజన్సీల కార్యాలయాలు ఒకే భవనంలో గానీ స్థానికంగా ఒకేచోటగానీ లేదా ఒకే నగర- కేంద్రంలో గానీ ఉండవలె. దరిదాపుల ఉండటమనేదే తమతమ పనులను అర్థంచేసుకొని సమన్వయ పరచుకొడానికి ముఖ్యసాధనము. ఒక కేంద్రంలోని వివిధమైన ఏజన్సీ ఉద్యోగుల మధ్య లాంఛనప్రాయంకాని కలయికలలోనూ, మధ్యాహ్న భోజన క్లబ్బులద్వారానూ కూడా సమన్వయం సాధ్యమవుతుంది.

మూడు, కార్యాలయపు వసతి విషయంలో, సామగ్రి కొనుగోలువంటి విషయాలలో ప్రాంతంలోని వివిధ ఏజన్సీల సంస్థాపరమైన వనరులను సమీకరిస్తే మితవ్యయం సాధ్యమవుతుంది. నిజమైన పాలనా అంతర్యం సంస్థకు అవసరమైన సర్వీస్‌లను ఏర్పాటుచేయడం కాదు. సమన్వయానికి సంబంధించిన నిజమైన సమస్య ఒక లక్ష్యపరమైన కార్యక్రమాల మధ్య సామరస్యం కుదుర్పులోనే సాధ్యమవుతుంది. ఫెస్లర్ (Fesler) చెప్పినట్లు సాధారణ సమన్వయ (Co-ordination in general) మనేది మిథ్య. ఒక ప్రాంతపు ఆర్థిక లేదా పారిశ్రామికాభివృద్ధి నిరుద్యోగ సమస్యను తీర్చడం వంటి కొన్ని ఏజన్సీలకు సంబంధించి ప్రత్యేక సమస్య ఉండి, ఆ సమస్యను తీర్చడంలో వాటి ఉద్యోగులమధ్య సమావేశాలు జరిపి ఉమ్మడి కార్యక్రమాలను రూపొందించుకో మనవచ్చు. అటువంటి సమావేశాల విజయానికి రెండు విషయాలు అవసరము. ఒకటి ఆ సమస్యకు సంబంధించి ముఖ్యపాత్ర వహించేవారూ ఆ విషయ సంక్షేమానికి సంబంధించినవారు మాత్రమే ఆ సమావేశాలలో పాల్గొనవలె. రెండు, వారందరూ సమాన హోదాలో కలుసుకొని వారి దృక్పథాలను నిర్భయంగా స్వేచ్ఛగా తెలుపగలగవలె.

నాలుగు, ప్రాంతీయ సమన్వయాధికారుల పద్ధతి. అమెరికాలో ప్రతి ప్రాంతంలోని ఫెడరల్ క్షేత్ర సర్వీస్‌ల సమన్వయానికి అధ్యక్షుని ఏజంట్లు నియమితులు కావలెనని ప్రతిపాదించడం జరిగింది. బ్యూరో ఆఫ్ ది బడ్జెట్ తన క్షేత్ర కార్యాలయాలను స్థాపించిందికూడా. సమన్వయాధికారులుగా వ్యవహరించడం వాటి ముఖ్యాధికారుల విధి. భారతదేశంలో సాంప్రదాయకంగా జిల్లా అధికారి ఏ సర్వీసులమధ్య సమన్వయం అవసరమో వాటివాటిమధ్య సమన్వయాధికారిగా ఉంటాడు. ఇటీవల కొన్ని రాష్ట్రాలలో ఇతర బాధ్యతలతోపాటు అతని జిల్లా అభివృద్ధి అధికారిగా (D. D. O.) నియమించడం ఒక విశేషము. బీహార్‌లో పాలనాశాఖ లన్నిటికీ జిల్లా అధికారిని పూర్తికాల సమన్వయాధికారిగా నియమించవలెనన్న

ప్రతిపాదన తీవ్రంగా చర్చించడం జరిగింది. అటువంటి ప్రాంతీయ సమన్వయాధికారి విధులకు సంబంధించి అమెరికాలో కింది సూచనలు చేయడం జరిగింది. 1. అతడు అన్ని ఏజన్సీలకూ సంబంధించిన సమాచారాన్ని సమీకరించవలె. 2. వాటిమధ్య సహకారం పెంపొందించవలె. 3. ఫెడరల్ ఏజన్సీలకూ, రాష్ట్ర పాలనకూ మధ్య రాయబారపు (Liason) అధికారిగా వ్యవహరించవలె. 4. ప్రతి ఫెడరల్ సర్వీస్ ప్రగతిని గురించి వారానికి రెండుసార్లు ఫెడరల్ కేంద్ర కార్యాలయానికి నివేదిక లర్పించవలె. అధ్యక్షుని పాలనా నిర్వాహపు కమిటి (Presidents Committe on Administrative Management) నివేదికలోని ఒక సిఫారసునసునరించి ప్రాంతీయ సమన్వయాధికారికి సంబంధించి ఈ కింది మూడు విధులు పేర్కొవడం జరిగింది : (a) ఏజన్సీల మధ్య వివాదాలలో మధ్యవర్తిగా చిక్కులను తొలగించేవాడుగా వ్యవహరించవలె. (b) సభలు, సమావేశాలద్వారా వివిధ ఏజన్సీలమధ్య వాటి వాటి కార్యక్రమాలను గురించి అవగాహన ఏర్పరచడం, (c) ప్రతి ఏజన్సీ కార్యక్రమాలను ఫెడరల్ కార్యక్రమా లన్నిటికి సంబంధించి ప్రాంతం మొత్తంలో వాటి జయాపజయాలను గురించి ప్రత్యేక పాలనాధ్యయనం జరపడం

ఆఖరుగా, ప్రాంతీయ ప్రణాళిక లేదా ప్రాంతీయాభివృద్ధి వ్యవస్థను ఏర్పరచడం ద్వారా సమన్వయం సాధించడం. ఫెడరల్, రాష్ట్ర ప్లానింగ్ కమీషన్‌లకు అనుబంధంగా ప్రాంతీయ ప్రణాళికల నిమిత్తం ప్రాంతీయ ప్రణాళికా సంఘాలను ఏర్పరచవచ్చు. ఆ సంఘాల ప్రాంతపు దీర్ఘకాలిక ప్రణాళికలను రూపొందించవచ్చు. అటువంటి ప్రణాళికలోని భాగాలను ప్రాంతంలోని చిన్నభాగాలైన రాష్ట్ర, స్థానిక స్థాయులు అనువర్తించి అమలుజరప వచ్చు. కాగా ప్రణాళిక అమలుకు ప్రాంతపు స్థాయిలో ప్రత్యేక యంత్రాంగం అంటూ ఉండదు. రాష్ట్ర, స్థానిక వ్యవస్థలు తమకు సంబంధించిన ప్రాంత ప్రణాళికలను ఆమోదించ వచ్చు లేదా తిరస్కరించవచ్చుకూడా. అందువల్ల ప్రాంతీయ ప్రణాళికా పద్ధతి కేవలం విద్యా సంబంధి విలువ (Educational Value) ఉన్నదిగా మాత్రమే చెప్పుకోవలె.

ఒక ప్రాంతీయపు సహజసంపద, వనరుల సమన్వయాభివృద్ధి కోసం అమెరికాలో టి. వి. ఎ. (T. V. A.), భారతదేశంలోని డి. వి. సి. (D. V. C.)ల వంటి బహుళార్థక ప్రాంతీయసంస్థల నియామకం అతి ముఖ్యమైన విషయము. ఇంతకు ముందు చెప్పినట్లు సహజవనరుల ఐక్యతాభివృద్ధికిగానీ, ఇతర ప్రభుత్వ విధుల విషయంలో ఇటువంటి సంస్థలు పనికిరావు. అదీగాక ఇటువంటి సంస్థలు ఎక్కువగా స్థాపిస్తే ఉత్పన్నమయ్యే సమస్యలను కూడా గుర్తించడం జరిగింది.

క్షేత్ర ఏజన్సీల యుక్తతకూ, కార్యసాధకతకూ అవసరమైన తుది లక్షణాలు (The Ultimate Criterion of Suitability and Effectiveness of Field Agencies)

పై చర్చనబట్టి క్షేత్ర ఏజన్సీల అభివృద్ధి సమన్వయాలకు సంబంధించి వివిధ పద్ధతుల నమూనాలు ఉన్నాయని తెలుసుకోవచ్చు. వాటి యుక్తతనూ, కార్యసాధకతనూ ఎంచే అంతిమలక్షణాలు ఏవైనా ఉన్నాయా ?

అట్టడుగు స్థాయిలో ఉండే ప్రజలపై ఏజన్సీల ప్రభావ స్వరూపాన్నిబట్టి వాటి లక్షణం తెలుసుకోవచ్చు. పౌరునిపై ఆ ప్రభావం అసౌకర్యంగానూ, సతాయించేదిగానూ, అగమ్యగోచరంగానూ ఉన్నదా? లేదా ఇతరవిధంగా ఉన్నదా? మొదటివిధంగా ఉంటే వ్యవస్థ ఎంత చక్కటిదైనా దాని రచనను ఎంత తెలివిగా పొందుపరిచినా ఆ పద్ధతి స్వతహాగా విసర్జించడం జరుగుతుంది. ఫెస్లర్ (Fesler) దీనిని మానవతా దృక్పథం అంటాడు. ఇది క్షేత్ర ఏజన్సీలు వాటి విధులు యోగ్యమైనవి అవునా కాదా అని నిర్ణయించ డానికి చక్కటి దృక్పథాన్ని ఇస్తుంది. ఫెస్లర్ చెప్పేదానినిబట్టి కింది తన స్థానంనుంచి పౌరుడు తన అవసరాలను తీర్చే వివిధ ప్రభుత్వ స్థాయిలను చూస్తాడు. ఈ ప్రభుత్వాల నుంచి అతడు కోరేదేమిటి? కేటాయించిన విధులను దక్షతతో యూనిట్లకు వీలైనంత తక్కువ వ్యయంతో సరిఅయిన ప్రజాస్వామ్య నియంత్రణలో అమలుజరపవలెనని కోరుకొంటాడు.[8] క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే వివిధ ఏజన్సీలన్నీ కేంద్రీకృతమయ్యేచోట అంటే పౌరుని స్థాయిలో అవీ వాటి విధులూ అర్థవంతమైనవిగా ఉండవలె.

8. Fesler, Area and Administration, P. 9.

11

ఉద్యోగి బృందపాలన

(PERSONNEL ADMINISTRATION)

కిందటి ప్రకరణాలలో వ్యవస్థ ముఖ్యసమస్యల గురించి చదివినాము. ఎంతో ప్రాముఖ్యంగలదైనా వ్యవస్థ దానంతట అది ఏమీ చెయ్యలేదు. అసలు పనిని వ్యవస్థలో చిన్నవీ పెద్దవీ అయిన వివిధరకాల ఉద్యోగాలలో ఉండే మగవారూ ఆడవారూ చేస్తారు. నిజానికి వివిధ ఉద్యోగాలలోని సిబ్బందిని మినహాయిస్తే వ్యవస్థ, దానిని తయారుచేసే వాని మనసులో మాత్రం మెదిలే ఊహగాగానీ లేదా కాగితాలపై ఉండే ఒక ప్రణాళికగానూ లేదా సంబంధాలతో కూడుకొన్న గుణవిశేష్యంగా (Abstration) మాత్రమే మిగిలిపోతుంది. వ్యవస్థలోని వివిధ స్థానాలను భర్తీచేసే ఉద్యోగులు, అధికారులు, సేవలను ఉమ్మడిగా ఉద్యోగి బృందమనీ, సర్వీసులనీ అంటారు. ఈ ఉద్యోగి బృందపాలనా సమస్యలకు ఇప్పుడు మన దృష్టిని మరలిద్దాము.

ఉద్యోగి బృంద పాలనలోని ముఖ్యసమస్యలు
(The Principal Problems of Personnel Administration)

భర్తీ, వరణము, నియామకంకోసం ప్రమాణీకరణ, వర్గీకరణ, జీతపు స్కేల్, ఇతర సర్వీసు నియమాల నిర్ణయము, పదోన్నతి, నడవడి-క్రమశిక్షణ, శిక్షణ, వార్ధక్య ఉపకల్పితాలు, యజమాని ఉద్యోగుల సంబంధాలు, ఉద్యోగి బృందపాలనలోని ముఖ్య సమస్యలు. వీటిని ఒకదాని తరవాత ఒకటి చర్చిద్దాము.

భర్తీ
(Recruitment)

అర్థవివరణ పద్ధతులు :- వాడుకభాషలో భర్తీ (Recruitment) అనే మాటను నియామకము (Appointment) అనేదానికి ప్రత్యామ్నాయంగా ప్రయోగిస్తారు గానీ అది తప్పు. పాలనా సాంకేతిక పదజాలంలో భర్తీ అంటే పూరించవలసిన ఉద్యోగానికి సరి అయిన, అర్హుడైన వ్యక్తిని ఆకర్షించడం.

"ఖాళీలున్నవి", "సహాయం కావలెను" అని పత్రికలలో ప్రకటనలు వేయడం, ప్రభుత్వ గెజెట్‌లో ప్రకటనలు ఇవ్వడం భర్తీచేసే పద్ధతులలో అతి సాధారణమైనది. కానీ ఈ పద్ధతి చాలా దరఖాస్తులను రాబట్టుకోవడంతో సఫలమైనా యోగ్యతగల అభ్యర్థులు ముందుకొస్తారన్న నమ్మకం లేదు. దీనికోసం భర్తీచేసే అధికారుల ప్రత్యేక కృషి

అవసరము. సరిఅయిన అభ్యర్థిని ఆకర్షించే కృషిని "నిశ్చయ" (Positive) భర్తీ అని అంటారు. ఇది సాధారణ, మందమైన (Passive) భర్తీకని వేరుగా ఉంటుంది.

నిశ్చయ భర్తీ పద్ధతులు చాలాఉన్నాయి. సర్వీసులోని ఆకర్షణలను కాబోయే అభ్యర్థులకు కంటికి ఇంపయ్యే చక్కటి విధంగా ప్రకటన కాగితాలద్వారా, ఫోల్డర్ల (Folders) ద్వారా, పత్రికలలో మాగజైన్లలో తెరపైనా బొమ్మలతోకూడిన ప్రకటనల ద్వారా తెలియజేయవలె. యుద్ధసమయంలో సైనికుల భర్తీవంటి ఎక్కువ ఉద్యోగుల భర్తీ కోసం ఈ పద్ధతులనే ఉపయోగిస్తారు. కిందటి ప్రపంచ సంగ్రామ మప్పుడు సాయుధ దళాల భర్తీకి వ్యక్తులను ఆకర్షించడానికి ఈ పద్ధతులన్నీ ఉపయోగించడం జరిగింది. సైనికులకు లభించే వసతులు, సౌకర్యాలు, దుస్తులు, వారికి రోజూ లభించే రేషన్లు ప్రదర్శిత మయినాయి. వ్యక్తులు లభించే చోటికే పోవడం మరొక పద్ధతి. దీని ననుసరించి డాక్టర్లు, ఇంజనీర్లు, సివిల్ ఉద్యోగుల భర్తీకి, భర్తీచేసే అధికారులు విద్యాసంస్థలను దర్శించి తెలివిగల విద్యార్థుల జాబితాను ఆ సంస్థల అధిపతులనుంచి పొంది వాళ్ళను అక్కడే ఇంటర్వ్యూచేసి దరఖాస్తుపెట్టమని ప్రోత్సహిస్తారు. ప్రత్యేక అర్హతలు, అనుభవము అవసర మయ్యే పెద్ద ఉద్యోగాలకు ఆయా రంగాలలో పేరుగల వ్యక్తులను భర్తీ అధికారి నేరుగా కలుసుకొని వారితో సంప్రతింపులు జరపవచ్చు. ఒప్పందం కుదిరినతరవాత వారిని లాంఛన ప్రాయంగా దరఖాస్తు పెట్టమని ఆ దరఖాస్తులను పబ్లిక్ సర్వీస్కమిషన్ ఆమోదించేటట్లు చేయవచ్చు.

నిరుద్యోగ సమస్య ప్రబలంగా ఉన్న భారతదేశం వంటి దేశాలలో నిశ్చయ భర్తీ పద్ధతులు అవసరంలేదని కొందరు ఊహించవచ్చు. కానీ, ఇటువంటి ఉద్దేశం సమర్థనీయ మైనది కాదు. రోజూ ఒకేరకమైనపని ఉండే (Routine nature) ఉద్యోగాలకు ఎక్కువ దరఖాస్తులు రావడం నిజమే. కానీ పై అంతస్తు ఉద్యోగాలకు ఇతరచోట్లలో ఉన్న సమస్య ఇక్కడకూడా ఉన్నది. సామాన్యంగా భర్తీచేసే అధికారులు ఆయా ఉద్యోగాలకు సరిఅయిన అభ్యర్థులకోసం వెతికి వారిని ఉద్యోగానికి వచ్చేటట్లు సమ్మతింపజేయవలసి వస్తుంది.

ప్రత్యక్ష భర్తీ - పదోన్నతిద్వారా భర్తీ
(Direct Recruitment Vs Recruitment by Promotion)

పై అంతస్తు పదవులకు అర్హతగల అభ్యర్థు లందరూ దరఖాస్తు పెట్టుకోవడానికి అనుమతించడమా లేదా సర్వీస్లోని వారికే అది పరిమితం చేయడమా అనే సమస్య ఉద్భ విస్తుంది. మొదటి పద్ధతి అనుసరిస్తే భర్తీ ప్రత్యక్షంగా జరుగుతుంది. రెండవదైతే అది పదోన్నతిద్వారా కిందినుంచి జరుగుతుంది. ఈ సమస్య మధ్య అంతస్తులలోని పై ఉద్యోగా లలో ఉత్పన్నమవుతుంది. పదోన్నతికోసం ఇంకా కిందివారుండరుకాబట్టి అన్నిటికన్నా అట్టడుగు ఉద్యోగాలకు భర్తీ ప్రత్యక్షంగానే జరగవలెనన్నది తేటతెల్లమే. అదేవిధంగా అన్నిటికన్నా పైపైన కార్యదర్శులు, శాఖాధ్యక్షులు, జిల్లా అధికారుల ఉద్యోగాలకు ఎంత సమర్థులైనా అనుభవంలేని కొత్తవారిని బయటినుంచి నియమిస్తే లాభంలేదు.

ప్రతి దేశంలోనూ ఉద్యోగాలు వివిధ సర్వీస్‌లుగా గ్రేడ్‌లుగా క్రమానుగత శ్రేణిలో వర్గీకృతమైనట్లు మనం ఇప్పుడే తెలుసుకొంటాము. ఈ విధంగా భారతదేశంలో అఖిల భారత సర్వీస్‌లు, పాలన తదితర సర్వీస్‌లు, వివిధ రాష్ట్ర సర్వీస్‌లు వీటిలో చాలా భాగం సీనియర్ జూనియర్ సర్వీస్‌లుగానూ, 1, 2, 3, 4, అనే వివిధ తరగతులగానూ విభజితమై ఉంటాయి. ఈ సర్వీస్‌ల లేదా తరగతులలోని పై పదవుల విషయంలో మాత్రమే ప్రత్యక్ష భర్తీ, పదోన్నతిద్వారా భర్తీ అనే ప్రశ్న ఉద్భవిస్తుంది. మొదటి శ్రేణి లేదా తరగతి అధికారులను కేవలం రెండవశ్రేణి వారినుంచి పదోన్నతిద్వారా భర్తీ చేయవలెనా బయటి వారితో బాగా పోటీచేయగలిగిన సర్వీస్‌లోని ఉద్యోగులతోసహా బయటి విశాలక్షేత్రంనుంచి భర్తీ చేయవలెనా ?

పాలనా సిద్ధాంతాలలో ఉదాహరించినట్లు కాక నిజానికి ఆచరణలో ఈ రెండు నియమాల మధ్య రాజీమార్గాన్ని అనుసరిస్తారు. ఈ రెండిటిలో ఏదో ఒకదానిని గట్టిగా బలపరిచి రెండవది పనికిరాదని వాదించేవారున్నారు. కనక ఈ రెండిటి యోగ్యతలనూ మనం పరిశీలించవలె.

ప్రత్యక్ష భర్తీకి సంబంధించినంతవరకు ప్రభుత్వ ఉద్యోగానికి అర్హతఉన్న ప్రతి వారికీ. వీరింతవరకు సర్వీస్‌లో ఉన్నారు, వారు లేరు అనే అసహజమైన అడ్డంకులు లేకుండా ప్రజాస్వామ్య నియమం ప్రకారం సమానావకాశం ఉండవలెననేది దాని మొదటి యోగ్యత. రెండు, ప్రత్యక్ష భర్తీద్వారా ఎక్కువ విశాలక్షేత్రాన్నుంచి అభ్యర్థులను పొంద వచ్చు కాబట్టి సర్వీస్ వారికే పరిమితం చేసినప్పటికన్నా ఎక్కువ యోగ్యతగలవారు దొరక వచ్చు. మూడు, ప్రత్యక్ష భర్తీద్వారా తరచూ సర్వీస్‌లోని కొత్తవారిని ప్రవేశపెట్టవచ్చు. విశ్వవిద్యాలయాలనుంచి కళాశాలలనుంచి వచ్చిన చిన్నవారికి సర్వీస్‌లో ప్రవేశించే అవకాశం ఉంటే మారుతున్న సమాజంలోని కొత్త దృక్పథం విలువలు సర్వీస్‌లో ప్రతిబింబించి అవి పాతవారికీ మార్పును సమ్మతించనివారికీ నిలయంకాకుండా ఉంటుంది. నాలుగు, ప్రత్యక్ష భర్తీ లేకపోతే పై పదవులకు వయస్సు మళ్ళినవారు ఎక్కువగా వస్తారని చెబుతారు. వారి అనుభవం చాలా విలువగలదైనా ప్రత్యక్ష భర్తీలోని చిన్న వయస్సు అధికారులకుండే చొరవ, చురుకుదనం, ఓపిక వారికి ఉండవు. కింది అంతస్తులోని పదవిలో కొన్ని సంవత్సరాలు పనిచేస్తే, వ్యక్తికి సంకుచిత దృక్పథం ఏర్పడి పై పదవులకు పనికిరాకపోగా నిజానికి అది ఒక అడ్డంకు కావచ్చు. ఐదు, పై పదవులకు ప్రత్యక్ష భర్తీ లేకపోతే విశ్వ విద్యాలయాలనుంచి ఉత్తీర్ణులైన వారికి ప్రభుత్వ సేవలో ఆకర్షణ ఉండదు. తక్కువ జీతం వచ్చే అధీన స్థానాలలో చేరవలె కాబట్టి వారు ప్రభుత్వేతర ఉద్యోగాలకు పోతారు. ఈ పరిస్థితులలో ప్రభుత్వం తన సేవకోసం వచ్చే తక్కువరకం వారితోనే సంతృప్తిపడవలె. ఆరు, సాంకేతిక వృత్తిరంగాలలో కొత్త పద్ధతులను ప్రవేశపెట్టినప్పుడు అటువంటి పద్ధతుల ప్రవేశానికి నాయకత్వం వహించడంకోసం కొత్త ఉద్యోగులు అవసరము. చివరకు సర్వీస్ బయటినుంచి పోటీఉండే ఉద్యోగులు పై పదవుల పోటీలో తాము ఓడిపోకుండా వారి వారి రంగాలలో కొత్త పరిణామాలను ఎప్పటికప్పుడు తెలుసుకొంటారు.

ఇక ఈ విషయానికి సంబంధించి నష్టాలను గురించి యోచిస్తే మొదట, ప్రత్యక్ష భర్తీ పద్ధతికింద పాలనలో పూర్వానుభవంలేని మగవారూ, ఆడవారూ సర్వీస్‌లోకి వస్తారు. కాబట్టి వారు ఉద్యోగపు జవాబుదారీ స్వీకరించడానికి ముందు దీర్ఘకాలపు శిక్షణ ఇవ్వాలని

ఉంటుంది. ఇది వ్యయంతో కూడుకొన్న పని. ఇట్లాకాక కిందినుంచి అనుభవంగల ఉద్యోగులకు పదోన్నతి కల్పిస్తే వారు శిక్షణ లేకుండాగానీ, కొద్దిశిక్షణ పొందిగానీ ఉద్యోగ బాధ్యతలను వెంటనే స్వీకరించగలుగుతారు. రెండు, ప్రత్యక్ష భర్తీ పద్ధతిలో కిందితరగతి ఉద్యోగులకు ఎంత సమర్థంగా పనిచేసినా పై ఉద్యోగాలకు పోయే అవకాశం లేదనే కారణాన ప్రేరణ పోతుంది. కాబట్టి తమను, ఉద్యోగాలలో ఉండనిచ్చే మేరకు పైన పనిచేయడం అనవసరమని భావిస్తారు. మూడు, ఈ పద్ధతిలో కింది అంతస్తులలో ఎక్కువ అనుభవము వయస్సుగల వారిపై పిన్నవయస్కులు ఉండటంవల్ల అసూయ, రోషము కలుగుతాయి. దీనివల్ల సర్వీస్‌లో సంతృప్తి లోపించి పని బాగా జరగడంలో ఆటంకం కలుగుతుంది. ఆఖరున పై ఉద్యోగాలకు సర్వీస్‌లోని వారిని బయటివారితో పోటీచేయడానికి అనుమతించినా విశ్వవిద్యాలయ బోధన విషయాలపై సిద్ధాంత పరిజ్ఞానంలో ఆ పోటీకి వారు నిలబడలేరు. కొన్ని సంవత్సరాలక్రితమే అటువంటి విద్యాభ్యాసాన్ని వదలడంవల్ల దానితో సాంగత్యం లేక కళాశాలలనుంచి విశ్వవిద్యాలయాలనుంచి వచ్చిన వారితో పోటీలో వారితో సమానంగా చదువుకోవడంగానీ జ్ఞాపకం పెట్టుకోవడంగానీ చేయలేరు. కాబట్టి ప్రత్యక్ష భర్తీద్వారా సర్వీస్‌లోని వారికి బయటివారి పోటీలో సమానావకాశాలు ఉంటాయనడం అపహాస్యంగా ఉంటుంది.

ఆచరణరీత్యా మనం చెప్పుకొన్నట్లు చాలా దేశాలలో రెండు నియమాల మధ్యా రాజీ కుదర్చడం జరిగింది. భారతదేశంలో పై ఉద్యోగా లన్నిటికీ ప్రత్యక్ష భర్తీ ఉండగా ప్రతి సర్వీస్‌లోనూ ఉద్యోగాలు కొంతమేరకు కిందివారి పదోన్నతికోసం ప్రత్యేకించబడి ఉన్నాయి. స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే సర్వీస్ లేదా శ్రేణి ఎంత పైభాగాన ఉంటే దానికి అంత ఎక్కువగా ప్రత్యక్ష భర్తీ ఉంటుంది. ఒకటి రెండూ తరగతుల విషయంలో ఈ స్థితిని గురించి కేంద్ర వేతనాలసంఘం ఈ విధంగా చెప్పింది: ఒకటవ తరగతి సర్వీసుకు ఎక్కువభాగం పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ నిర్వహించే పోటీ పరీక్షలద్వారా (ఒక్కొక్కప్పుడు వరణంద్వారా) భర్తీ జరుగవలెనని, కొంతవరకు మాత్రమే రెండవ తరగతి వారినుంచి పదోన్నతిద్వారా (పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ సమ్మతితో) జరగవలె. రెండవ తరగతికికూడా ఎక్కువ సందర్భాలలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ నిర్వహించే పోటీ పరీక్షద్వారా (దానిద్వారా వరణమైనాగాని) భర్తీ జరపవలె. కిందినుంచి ఒకటవ తరగతికి పదోన్నతితో పోలిస్తే రెండవ తరగతికి పదోన్నతిద్వారా భర్తీ ఎక్కువపాళ్లలో ఉంటుంది. కొన్ని శాఖలలో రెండవ తరగతి పూర్తిగా పదోన్నతిద్వారానే భర్తీ జరుగుతుంది.[1] ఈ విధంగా ప్రత్యక్ష భర్తీకి, పరోక్షభర్తీకి మధ్య వైవిధ్యం, అనుపాతం వివిధ తరగతులకూ, సర్వీసులకూ, శాఖలకూ మధ్య వివిధంగా ఉంటుంది. ఉదాహరణకు ఆదాయపు పన్ను శాఖలో ఒకటవ శ్రేణి ఉద్యోగాలలో 80 శాతం ఉద్యోగాలకు భర్తీ ప్రత్యక్షంగా జరగగా కొన్ని ఇతర శాఖలలో ఈ పరిస్థితి పూర్తిగా విరుద్ధంగా ఉంటుంది.

అఖిల భారత సర్వీస్‌లు ఒక ప్రత్యేక తరగతికి చెందినవి. వాటి భర్తీ పెద్ద మొత్తంలో ప్రత్యక్ష పోటీ పరీక్ష ద్వారా జరుగుతుంది. కాని స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన తరవాత నాలుగైదు సంవత్సరాలలో పెద్ద ఉద్యోగుల కొఱతవల్ల పై అంతస్తు ఉద్యోగాలకు కింది

1. Report of the Central Pay Commission, 1955, pp. 15-16.

ఉద్యోగులనుంచి ఎక్కువగా పదోన్నతిద్వారా భర్తీ చేయడం జరిగింది. ఐ. ఎ. ఎస్ కు సంబంధించి ఈ పదోన్నతి రాష్ట్రాలలోని కార్యనిర్వాహక సర్వీస్‌లకు చెందినవారికి ఇవ్వడం జరిగింది. ఉదాహరణకు 1955 సంవత్సరంలో ఐ.ఎ.ఎస్. కు 50 మంది ప్రత్యక్ష భర్తీ ద్వారా నియమితులుకాగా 52 మంది రాష్ట్ర సివిల్ సర్వీసులనుంచి పదోన్నతి ద్వారా నియమితులైనారు.

వయస్సుకు సంబంధించిన అర్హత శాఖాధిపతి అనుమతికి లోబడి భారతదేశంలోని ప్రభుత్వోద్యోగులపై ఉద్యోగానికి నిర్వహించే పోటీ పరీక్షలకు హాజరు కావచ్చుననీ, భర్తీ వరణం ద్వారానయితే దరఖాస్తు పెట్టుకోవచ్చుననీ గమనించవచ్చు. కాని పోలీస్ వంటి సర్వీస్‌లకు ఈ విధమైన అనుమతి ఇవ్వడం జరగదు. ఏది ఎట్లావున్నా చిన్న వయస్కులైన ఉద్యోగులు మాత్రమే ఈ పోటీ పరీక్షను నిలబడగలుగుతారు. వయస్సు మీరడం వల్ల ఎక్కువ వయస్సు గలవారు పోటీకి అనర్హులు కావడంవల్ల పదోన్నతి ద్వారా మాత్రమే వారికి పైకి రాగల అవకాశముంటుంది.

రాష్ట్రాలలో ఎక్కువ వైవిధ్యం కనిపిస్తుంది. ఉత్తరప్రదేశ్, బీహార్ వంటి రాష్ట్రాలలో ఒకటి, రెండవ తరగతులకు ప్రత్యక్షభర్తీ పోటీద్వారాగానీ, వరణం ద్వారాగానీ ఎక్కువగా జరిగితే, మద్రాస్‌వంటి రాష్ట్రాలలో ప్రత్యక్ష భర్తీ అనుపాతం 20 నుంచి 25 శాతం మాత్రమే ఉంది పెద్ద మొత్తంలో నియామకాలు పదోన్నతి ద్వారా జరుగుతాయి.

బ్రిటన్‌లో అన్నిటికన్నా పెద్దదయిన పాలనా తరగతికి 80 శాతం ప్రత్యక్షపోటీ ద్వారాను, 20 శాతం కార్యనిర్వాహక తదితర తరగతుల నుంచి 28 సంవత్సరాలకు మించిన వయస్సులేని వారికి మాత్రమే పరిమితమయ్యే పోటీద్వారాను భర్తీ జరుగుతుంది. మిగిలిన తరగతులకు కూడా ఈ విధమైన ఏర్పాటే ఉంది.

బ్రిటన్, భారతదేశాలతో పోల్చిచూస్తే అమెరికాలో పై ఉద్యోగాలకు ప్రత్యక్ష భర్తీ తక్కువగా ఉంటుంది. అక్కడ పై ఉద్యోగాలకు భారతదేశం, బ్రిటన్‌లకన్నా కింది నుంచి ఎక్కువగా పదోన్నతి ద్వారా జరుగుతుంది. కనీసం సిద్ధాంతరీత్యా సర్వీస్‌లకు, తరగతులకూ మధ్య దృఢమైన అడ్డంకులు లేనందువల్ల ఏదైనా శాఖలో అట్టడుగు ఉద్యోగం నుంచి ఒక ఉద్యోగి పదోన్నతిద్వారా శాఖాధిపతి అయ్యే అవకాశము ఉంది.

కాబట్టి ఆచరణానుసారం చూస్తే పూర్తిగా ప్రత్యక్ష భర్తీగానీ, పదోన్నతిగానీ అంటిపెట్టుకొంటే అవసరాలు తీరవు. ఈ విషయంపై ఒక రచయిత చెప్పినట్లు ఉద్యోగాలకు భర్తీ కేవలం ప్రత్యక్షంగా చేయడం అంటే ఉద్యోగాలలో ఉన్నవారి యోగ్యతలను, స్తోమతను ప్రశ్నించి ఉద్యోగ జీవనమనే (Career) ఉద్దేశాన్ని కించపరచినట్లవుతుంది. అదేవిధంగా పై పదవులకు ప్రత్యక్ష భర్తీని పూర్తిగా తొలిగిస్తే అది స్వయం సంతృప్తికి చిహ్నంగా మారి సర్వీస్‌పై ప్రభావం పడవేస్తుంది.

వరణము—ప్రమాణీకరణ
(Selection and Certification)

యోగ్యత పద్ధతి (Merit System)

అభ్యర్థుల నుంచి దరఖాస్తులను స్వీకరించిన తరవాత వారిలో ఎంతో యోగ్యులైన వారిని వరణం చేసి నియామకం కోసం వారికి ప్రమాణీకరణ ప్రధానం చెయ్యవలె

యోగ్యత పద్ధతి నియామకానికి అత్యంత అవసరమైన ఈ విధానం అన్ని వర్ధమాన దేశాలలో ముఖ్యంగా ప్రజాస్వామిక రాజ్యాలలో సర్వసాధారణమైనది. ఆధునిక కాలంలో దీనిని భారతదేశంలో 1854 లో ప్రవేశపెట్టినారు. దీని ప్రవేశానికి ముఖ్యంగా మెకాలె ప్రమేయం చాలా ఉంది. ఆ తరవాత ఒక సంవత్సరానికి అంటే 1855 లో దీనిని బ్రిటన్‌లో ప్రవేశ పెట్టడం జరిగింది. అమెరికాలో నిరాశచెందిన ఒక వ్యక్తి చేతిలో అధ్యక్షుడు గార్‌ఫీల్డ్ హత్య చేయబడిన తరవాత 1878 లో పెండిల్‌టన్ (Pendleton) చట్టాన్ని ఆమోదించి యోగ్యత పద్ధతి ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది.

ఈ యోగ్యత పద్ధతి ప్రవేశానికి పూర్వం దానికి పదవుల అమ్మకం, సంభావనా పద్ధతి, విజేతృ భాగనిర్ణయ పద్ధతి అనే మూడు ప్రత్యామ్నాయ పద్ధతులుండేవి. విప్లవానికి ముందు ఫ్రాన్స్‌లో ఉద్యోగాలను బహిరంగ వేలంపాటలో అందరికన్నా ఎక్కువ పాడిన వారికి అమ్మేవారు. ఈ రోజు మనకది దారుణంగా కనబడినా అప్పట్లో ఆ పద్ధతి ప్రభుత్వానికి ఆదాయం సమకూర్చేదిగా, సామాన్య ప్రజలకు ఉద్యోగాలు అందజేసేదిగా, రాజకీయాలు పక్షపాతం నుంచి ప్రభుత్వోద్యోగాలను దూరం చేసేదిగా, శాశ్వత ఉద్యోగ కాలాన్ని కలుగజేసేదిగా సమర్థించడం జరిగింది. సంభావనా పద్ధతి చాలా దేశాలలో విస్తృతంగా ఉండేది. ఉద్యోగాలిచ్చే అధికారి తన సొంత కారణాలపైగానీ, రాజకీయ కారణాల వల్లగానీ పక్షపాత వైఖరితో వరణం చేస్తుండేవాడు. స్పాయిల్స్ పద్ధతికి అమెరికా పుట్టినిల్లు. ప్రభుత్వ ఉద్యోగాలు ఎన్నికలలో గెలిచిన పార్టీపరం చేయడం దీని సారాంశము. కొత్త పార్టీ అధికారంలోకి వచ్చినప్పుడు గతంలో నియమితులైనవారిని తొలగించి ఆ ఉద్యోగాలలో తనను బలపరిచిన వారిని నియమించడం జరిగేది. ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లు శాశ్వత ఉద్యోగి స్వామ్యస్థితికి జారకుండా అప్పటి ప్రభుత్వం తన రాజకీయ దృక్పథానికి కార్యక్రమాలకు అనుతాపం గల వారిని ఉద్యోగులుగా పొందడమనేది దీని సమర్థనా వేదాంతము.

పాలనా నిర్వహణలో క్లిష్టత ప్రజాస్వామ్య సిద్ధాంతం పెరుగుదలవల్ల ఈ పద్ధతికి కాలగతి పట్టే యోగ్యత, సమర్థత ఆధారంగా నియామకాలను గట్టిగా కోరడం జరిగింది. కానీ ఈ రోజుకు కూడా సంభావనాపద్ధతి, స్పాయిల్స్ పద్ధతి పూర్తిగా తొలిగినవనీ, యోగ్యత పద్ధతి మాత్రం పూర్తిగా అమలులో ఉందనీ చెప్పలేము.

యోగ్యత పద్ధతికి హద్దులు (Limits to the Merit System)

యోగ్యతాపద్ధతి పూర్తిగా అమలులో ఉన్నట్లు చెప్పబడే దేశాలలో కూడా దీనికి కొన్ని మినహాయింపులున్నవి. మొదట ప్రతి దేశంలోనూ కొన్ని రాజకీయ నియామకాలు యోగ్యతాపద్ధతికి మినహాయింపులుగా ఉంటాయి. ఉదాహరణకు మన దేశంలో మంత్రులు, డిప్యూటీ మంత్రులు, పార్లమెంటరీ కార్యదర్శులు, గవర్నర్‌లు, లెఫ్టినెంట్ గవర్నర్‌లు, చీఫ్ కమీషనర్ స్థానాలు రాజకీయ నియామాలతో కూడుకొని ఉంటాయి. అమెరికాలో రాజకీయ స్థానాలు ఇంకా విస్తృతంగా బ్యూరో స్థాయి వరకూ ఉంటాయి. రెండు, ప్రతి దేశంలోనూ చట్టరీత్యా కొన్ని స్థానాలు యోగ్యతా పద్ధతినే పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ల పరిధులకు వెలుపల ఉంటాయి. భారత రాజ్యాంగం 320 ఆర్టికల్ కింద పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ల పరిధుల

నుంచి కొన్ని ఉద్యోగాలను ప్రెసిడెంట్, గవర్నర్‌వారి ఇష్టానుసారం నిబంధనలద్వారా మినహాయించే అధికారం పొంది ఉన్నారు. కానీ అటువంటి నిబంధనలు పార్లమెంట్ ఉభయసభల ముందు 14 రోజులు ఉంచవలె. ఆలోగా పార్లమెంట్ వాటిని రద్దుపరచడం గానీ, మార్పుటంగానీ, సవరించటంగాని చేయలేదు. అమెరికాలో ఫెడరల్ ఉద్యోగాలు సుమారు 2 లక్షల 50 వేలు యోగ్యత పద్ధతినుంచి మినహాయింపు పొందినవి. 1940 లో రామ్స్‌పెక్ చట్టం ఆమోదాన్ని పొంది యోగ్యత పద్ధతి విస్తృతం అయిన తరవాత కూడా 50 వేల నుంచి లక్ష ఉద్యోగాలు యోగ్యత పద్ధతినుంచి మినహాయింపు పొందినట్లు అంచనా వేయడం జరిగింది.

మూడు, ప్రజలలో కొన్ని ప్రత్యేక తరగతుల వారికి ఉద్యోగాలలో ప్రత్యేకావకాశాలు ఇచ్చేటందుకు కొన్ని ఉద్యోగాలు వారికి ప్రత్యేకించడంద్వారా కూడా యోగ్యతా పద్ధతికి కొన్ని మినహాయింపులుంటాయి. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో పాలనాదక్షతావసరాలకు మాత్రం లోబడి షెడ్యూల్డ్ తరగతుల, కులాల వారికి సర్వీస్‌లలో కొంత ప్రాతినిధ్యం ఇవ్వవలెనన్న హక్కు అంగీకారం పొందింది. కొన్ని సర్వీస్‌ల నియామకంలో కొంతభాగం రాజ్యాంగం అమలులోకి వచ్చిన మొదటి 10 సంవత్సరాలూ ఆంగ్లో ఇండియన్‌లకు ప్రత్యేకించడంజరిగింది[2]. అమెరికాలో యుద్ధవీరుల ప్రాధాన్యత (Veteran's preference) కింద పోటీ పరీక్షలలో మాజీ యుద్ధవీరులకు 5 నుంచి 10 మార్కుల వరకు ఎక్కువ వేస్తారు. నిజానికి ప్రతి దేశంలోనూ యుద్ధానికి వెళ్ళివచ్చిన అభ్యర్థులకు ఏదో ఒక రూపంలో ప్రత్యేకావకాశం ఇవ్వడం పరిపాటి. నాలుగు, స్వల్పకాలిక తాత్కాలిక నియామకాలు (భారతదేశంలో 6 నెలల వరకు) సాధారణంగా నియమనాధికారి విచక్షణరీత్యా యోగ్యతా పరీక్షలనుంచి మినహాయించవచ్చు. భర్తీచెయ్యవలసిన ఉద్యోగానికి అవసరమైన అనుభవం గడించినారన్న కారణం వల్ల తాత్కాలిక నియామకంద్వారా పనిచేసే అభ్యర్థికి అనుకూలత ఏర్పడుతుంది. కాబట్టి ఆచరణయోగ్యతాపద్ధతికి ''ఎగవేత'' గా తయారయింది. చివరగా, సర్వీస్‌లలో వివిధ భౌగోళిక భాగాలకు ప్రాతినిధ్యం ఇచ్చేటందుకు కూడా యోగ్యతాపద్ధతికి హద్దులు ఏర్పాటయినాయి. ఉదాహరణకు వాషింగటన్ డి. సి. లోని వర్గీకరణశాఖా సర్వీస్(Classified departmental service) లోని ఉద్యోగాలు వివిధ స్టేట్ విభాగాలకు కొలంబియా జిల్లాకూ మధ్యదశమ వార్షిక జనాభా లెక్కల అనుపాతంలో విభజిస్తారు. చట్టరీత్యా ఈ ఏర్పాటు తప్పనిసరిగాక ఆదర్శం మాత్రమే కావడం వల్ల వీటిని వీలైనంతమేరకు మాత్రమే అమలు చేయడం జరుగుతుంది.

యోగ్యతను పరీక్షించే పద్ధతులు (Methods of Testing Merit)

ఈ మినహాయింపులు ఇట్లా ఉంచి ఈ రోజులలో దాదా దేశాలలో నియామకాలు ఎక్కువ భాగం యోగ్యత సమర్థతలపై జరుగుతున్నాయి. ఇప్పుడు ఏజన్సీద్వారా, ఏ పద్ధతులద్వారా యోగ్యతను నిర్ణయించవలెనన్న ప్రశ్న ఉద్భవిస్తుంది. పరీక్షలు నిర్వహించే ఏజన్సీకి సంబంధించి అది అన్ని ప్రభుత్వశాఖలకూ సంస్థలకూ అనువర్తించే స్వాధీనత ఉన్న ఒక పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ (దీనినే విదేశాలలో సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్,

2. Articles; 335-336

అంటారు) వంటి సంస్థ అయి ఉండవలెనని సర్వత్రా అంగీకారం ఉన్నది. అటువంటి కమీషన్‌లు అభ్యర్థుల పరీక్షలను ఏర్పాటుచేయడమే కాక సర్వీస్‌కు సంబంధించిన వివిధ విషయాలను కూడా నిర్వహిస్తాయి. అవి ఈ ప్రకరణంలోని తరవాత భాగంలో చర్చించడం జరిగింది.

అభ్యర్థుల వరణం కోసం నిర్వహించే పరీక్షల విషయంలో మొదట మనము 'పోటీ', 'పోటీకాని' పరీక్షల మధ్య తారతమ్యం తెలుసుకోవలె. పోటీపరీక్ష ప్రయోజనాలు రెండు విధాలు. అవసరమైన కనీస ప్రమాణీకరణ అభ్యర్థికి ఉన్నదా? అనేది మొదటిది. రెండు, యోగ్యతనుబట్టి వారి సాపేక్షస్థానాలు తెలుసుకోవడం అంటే అందరికన్నా యోగ్యులెవరూ, ఆ తరవాత వారెవరూ, ఆటు తరవాత మూడవవారూ ఇత్యాదులు. పోటీకాని పరీక్షలో కేవలం అభ్యర్థికి కనీసార్హతలు ఉన్నాయా? లేవా? అనేది మాత్రమే తేల్చడం జరుగుతుంది. నిజమైన యోగ్యత పద్ధతి అమలుకు పోటీపరీక్షలోని రెండు ప్రమాణీకరణలను వినియోగించడం తప్పనిసరి. కేవలం కనీసార్హతలు ఉన్నవారినేగాక వారిలో యోగ్యతనుబట్టి అందరికన్నా మంచివారిని వరణం చేయవలె.

అభ్యర్థులలో సాపేక్షా సామర్థ్యమూ, అర్హతలను నిర్ణయించే ప్రాతిపదిక పరీక్షా పద్ధతులు, వ్రాతపరీక్ష, ముఖాముఖీపరీక్ష, ఇంటర్వ్యూలు, సామర్థ్య ప్రదర్శన, విద్యార్హత అనుభవాలనుబట్టిపోతే వరణము అనే నాలుగు ఉన్నాయి. ఇవి విడివిడిగా గానీ, వివిధరకాల జతలుగాగానీ ఉద్యోగపు స్వభావము గ్రేడ్‌ను బట్టి ఉపయోగించవచ్చు. సాధారణంగా దీనికి తోడు శారీర దారుఢ్య పరీక్ష కూడా ఉంటుంది. తెలివి, మానసిక పరీక్షలకు సంబంధించి కూడా అనేక రకాలున్నవి. కాని అవి ప్రాతిపదిక పరీక్షలు గాని తుదియోగ్యత నిర్ణయ పరీక్షలుకాక పైన చెప్పిన నాలుగు రకాల పరీక్షలకు-ముఖ్యంగా ఇంటర్వ్యూకు అనుబంధంగా ఉంటాయి.

లిఖిత పరీక్ష (The Written Examination Test)

వ్రాతపరీక్ష అనేక రకాలు. అది అభ్యర్థి సాధారణ సామర్థ్యమే మేధాశక్తిని పరీక్షించేది కావచ్చు లేదా భర్తీచేయవలసిన ఉద్యోగానికి సంబంధించిన ప్రత్యేక విషయాలలో అతని పరిజ్ఞానాన్ని పరీక్షించేదికావచ్చు. బ్రిటన్ భారత దేశాలలో మొదటి పద్ధతిననుసరించి విశ్వవిద్యాలయాలలోని, కళాశాలలోని, పాఠశాలలలోని బోధనకు సంబంధించిన విషయాలపై పరీక్ష జరుగుతుంది. పాలనకు కావలసినది కొన్ని విషయాలపై పరిజ్ఞానం మాత్రమేకాక మేధాశక్తి అనీ ఒక అభ్యర్థి ఏ విషయమండలంలో తన సామర్థ్యం చూపగలిగినా ఇతర మండలాలలో కూడా అంతే సామర్థ్యం చూపగలుగుతాడనే సిద్ధాంతంపై ఆధారపడింది. ఈరకపు పరీక్ష ఈపద్ధతి ప్రవేశానికి కారకుడైన మెకాలే ప్రత్యేక సమాచారం కాక ఈ సాధారణ స్తోమత అనే సిద్ధాంతంపై ఎంత నమ్మకం గలవాడంటే అభ్యర్థులు యూరోపియన్ క్లాసిక్సు (European classics) చరిత్ర వేదాంతాలకు బదులు చెరోకి (Cherokee), ఇరోకిన్ (Iroquois)ల పరీక్షలలో నెగ్గినా పర్యవసానం మాత్రం అంతే నన్నాడు[8]. అతను చెప్పదలచుకొన్నది అభ్యర్థి మేధాశక్తి అతని వైఖరి విలువలను తార్క-

8. అఖిలభారత కేంద్ర సర్వీసులకు సంబంధించి పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ నిర్వహించే పోటీ.

ణము. పాఠశాలలో, కళాశాలలో చూపే ప్రజ్ఞ, కృషి తనకుతానై కొన్నిటిని వదులుకొని శారీరాతీతమైన భాగాలపై ఆసక్తి చూపగలగడం, స్నేహితులు, బంధువులు, తోటివాళ్ళు మన్ననలందుకోవలెననే తాపత్రయాలకు తార్కాణము. ఈ విద్యాసంబంధి విషయాలు, పాలనా ఉద్యోగాలకు అభ్యర్థులను నిర్ణయించడానికి ఒకే మార్గమనిగానీ, లేదా ముఖ్య మార్గమని గాని చాలామంది మెకాలేతో ఏకీభవించకపోవచ్చు. కాని అతని భావన లోని మౌలికమైన నిజాన్ని అతని స్వదేశంలోనూ భారతదేశంతో సహా ఇతర కామన్‌వెల్త్ దేశాలలోనూ ఇంకా ఆమోదాన్ని పొందుతూనే ఉంది. భారతదేశంలో అఖిల భారత సర్వీస్‌ల

పరీక్షల విషయపథకము కిందివిధంగా ఉంటుంది:

1) అన్ని సర్వీస్‌లకూ తప్పనిసరి విషయాలు

i. ఆంగ్లంలో వ్యాసరచన	—	150 మార్కులు
ii ఆంగ్ల భాషకు సంబంధించి సాధారణపరీక్ష	—	150 మార్కులు
iii. ప్రపంచ జ్ఞానము	—	150 మార్కులు
మొత్తం		450 మార్కులు

2) ఇష్టానుసారవిషయాలు (వీటిలో ఐ పి. ఎస్. కు 2 మిగిలిన సర్వీస్‌లకు 3 తీసుకోవలె.) ఒక్కొక్కదానికి 200 మార్కులు చొప్పున విశ్వవిద్యాలయాలలోనూ కళాశాలలలోనూ బోధించే 23 విషయాలు ఇష్టానుసారం తీసుకోదగిన వాటిలో ఉన్నాయి.

ఐ. పి. ఎస్. కు మొత్తం మార్కులు 400
ఇతర సర్వీసుల మొత్తం మార్కులు 600

3) అదనపు విషయాలు (ఐ.ఎ.ఎస్., ఐ.ఎఫ్.ఎస్. లకు వీటిలో రెండింటిని మాత్రం తీసుకోవలె) ఒక్కొక్కదానికి 200 మార్కుల చొప్పున 15 విషయాలున్నవి. వీటిలోని విషయాలు చాలా పైన చెప్పిన ఇష్టానుసారం తీసుకొనే విషయాల జాబితాలో కూడా ఉన్నాయి. ఈ పరీక్షలో చాలా ఎక్కువ పరిజ్ఞానం ప్రదర్శించవలసి ఉంటుంది.

మొత్తం మార్కులు (ఐ.ఎ.ఎస్ , ఐ.పి.ఎస్. లకు మాత్రం) : 400

4) ముఖాముఖి పరీక్ష (viva voce)

ఐ.ఎ.ఎస్., ఐ.ఎఫ్.ఎస్ లకు —400 మార్కులు
మిగిలిన సర్వీస్‌లకు —300 మార్కులు

వ్రాత పరీక్షలలో మొత్తం మార్కులు :

ఐ.ఎ.ఎస్, ఐ.ఎఫ్.ఎస్.	—	1450
ముఖాముఖి పరీక్ష ఐ.ఎ.ఎస్, ఐ.ఎఫ్.ఎస్ :		400
	మొత్తం :	1850

మిగిలిన సర్వీసుల వ్రాత పరీక్ష మొత్తం మార్కులు :	1950
మిగిలిన సర్వీసుల ముఖాముఖి పరీక్ష మార్కులు :	300
ఐ.పి.ఎస్. వ్రాత పరీక్ష మొత్తం మార్కులు	850
ఐ.పి.ఎస్. ముఖాముఖి పరీక్ష మార్కులు	300

లోనూ, రాష్ట్ర సర్వీసులలోనూ కూడా విశ్వవిద్యాలయాలలోనూ కళాశాలలలోనూ బోధించే విద్యావిషయాలపైనే పోటీపరీక్షలు జరుగుతున్నాయి.

కాని అమెరికా, ఫ్రాన్స్‌వంటి దేశాలలో వివిధ సర్వీసుల ఉద్యోగాలకు సంబంధించిన అంశాలపై మాత్రమే పరీక్షలు జరుగుతాయి. ఉదాహరణకు పోలీస్ ఉద్యోగాలకు న్యాయశాస్త్రం భౌగోళిక శాస్త్రం నేరపరిశోధన శాస్త్రాలపైనా, ఆర్థిక శాఖాల శాఖలకు సంబంధించి అర్థిక శాస్త్రం, విత్త విషయాలు, అకౌంటుల శాస్త్రం మొదలైన వాటిపై పరీక్షలు జరుగుతాయి. అందువల్ల ఈ దేశాలలో భారత దేశాలలోవలె అన్ని సర్వీసులకూ కలిపి ఉమ్మడి పోటీపరీక్ష కాకుండా ప్రతి ముఖ్య సర్వీసుకూ వెరువేరు పరీక్షలుంటాయి.

ఇచ్చే ప్రశ్నలు, రాబట్టే సమాధానాల ననుసరించి వ్రాత పరీక్షలు మధ్య మరొక రకపు వైవిధ్యం ఉన్నది. మొదట వ్యాసరచనను సమాధానంగా కోరే ప్రశ్నలుంటాయి. (దీనినే స్వేచ్ఛాపద్ధతి లేదా free type అనికూడా అంటారు) ఇది భారతీయ విద్యార్థులకు సుపరిచితమే. పాఠశాలలో కళాశాలలో పోటీ పరీక్షలో కూడా అతడు ఈ పద్ధతినే అనుసరిస్తాడు. ఇక్కడ సమాధానం సుదర్ఘంగా ఉంటుంది. విద్యార్థి అతనికి తెలిసిన విషయాలను గురించేకాక దానిని తెలియజరచడంలో అతని పదజాలశక్తి, తర్క విశ్లేషణ, ఏర్పాటు, ఆలోచన, సమగ్రత మొదలయిన విషయాలద్వారా కూడా అభ్యర్థిని పరీక్షించడం జరుగుతుంది. వ్యాసరచన పరిక్షాయోగ్యత ఇట్లాఉంటే ఆ సమాధానాలను పరీక్షించడంలో పెద్ద లోపమున్నది. మార్కులు వేయడం పరిక్షాధికారుల మధ్య ఎక్కువ వైవిధ్యం ఉంటుంది. ఎక్కువ అర్హతలు ఉన్న వారినే ఎక్కువ మొత్తం చెల్లించి పరీక్షాధికారులుగా నియమించవలె. కాబట్టి ఈ పద్ధతి ఎక్కువ ఖర్చుతో కూడుకొన్నది.

వ్రాతపరీక్షలకు సంబంధించిన ఇతం పద్ధతి కురుచ సమాధాన పద్ధతి. దీనిలో చిన్నచిన్న సమాధానాలుండే 100 నుంచి 200 వరకు చాలా ఎక్కువ సంఖ్యలో ప్రశ్నలుంటాయి. ఈ ప్రశ్నలద్వారా అభ్యర్థి ఒక విషయి ప్రకటన నిజమా తప్పా, ఇచ్చిన సమాధానాలలో పద సం అయినవ సరిఅయిన మాటలలో, వాక్యాలలో ఖాళీలను భర్తీచేయడం వంటివి చెయవలె. సామాన్యంగా ప్రశ్నలు చిన్న పుస్తక రూపంలోగాని ఫారమ్స్ (Forms) రూపంలోగాని అచ్చువేసి సరిఅయిన సమాధానాలను గుర్తు (Tick) పెట్టడానికీ తప్పుడు సమాధానం కొట్టివేయడానికి ఒక్కొక్క అభ్యర్థికి ఒక్కొక్కటి చొప్పున ఇస్తారు. ప్రశ్నలు వీలైనంత చిన్న స్వభావంగలవైతే అవి అభ్యర్థి విషయ సమాచారాన్నే కాక కొంత మేరకు అతని నిర్ణయ నైపుణ్యతను కూడా పరీక్షించడానికి వీలవుతుంది. మార్కులు వేయడం ఎక్కువ వస్తుగతంగా (Objective) ఉండటమనేది ఈ పద్ధతి ముఖ్యమైన యోగ్యత. అభ్యర్థి సమాధానం సరిఅయినదైతే పూర్తి మార్కులు, లేకపోతే అతనికి ఏ మార్కులు రావు. ఇక్కడ పరీక్షాధికారుల ఉద్దేశానుసారం భిన్నతకు ఆస్కారం ఉండదు. ఈ పద్ధతి నిర్వహణ ముఖ్యంగా ఎక్కువ మంది అభ్యర్థులున్నప్పుడు చౌకగా ఉండటమనేది రెండవ యోగ్యత. సరిఅయిన సమాధానాలు తెలుసుకొంటే చిన్న గుమాస్తాలు కూడా మార్కులు వెయగలుగుతారు. సరిఅయిన సమాధానాలున్న కాగితాలద్వారా యాంత్రిక పద్ధతిలో సరిఅయిన సమాధానాలను పరిగణించడం కూడా కద్దు. అదీగాక విద్యుత్ పరికరాలతో మార్కులువేసే పద్ధతి కూడా ఉపయోగిస్తారు. వీటివల్ల కాలము, ధనము

రెంటిని కూడా పొదుపు చేయవచ్చు. మూడు, 5 లేదా 6 ప్రశ్నలు ఉండే వ్యాసరచనా పద్ధతికన్నా దీనిలో చాలా ఎక్కువ విషయాలపై అభ్యర్థి జ్ఞానాన్ని పరీక్షించవచ్చు కాబట్టి ఇది ఎక్కువగా నమ్మదగినదిగా, న్యాయమైనదిగా భావించవచ్చు.

కురుచ సమాధానాలకున్న పై అయోగ్యతలతోపాటు కొన్ని యోగ్యతలు కూడా ఉన్నాయి. మొదట, ఎంతో జాగ్రత్తతో నిర్వహిస్తే తప్ప ఈ పరీక్షలు కేవలం అభ్యర్థి పరిజ్ఞానాన్నే గాని పాలనకు ఎంతో అవసరమైన పదజాల శక్తి, తర్క విశ్లేషణ, ఆలోచనాజ్ఞానం మొదలైన వాటికి విలువ కట్టదు. కాబట్టి ఈ పరీక్షలలో నిజమైన స్తోమత, పరిజ్ఞానం బయటకి రావు. రెండు, ఎక్కువ సంఖ్యలో తయారుచేయలేకపోతే ఈ పరీక్షలు కొంత కాలానికి ఒక రకపుమూసలో పోసిన పరీక్షలస్థితికి దిగజారవచ్చు. అప్పుడు ప్రశ్నలను తేలికగా ఊహించి, పరీక్షలకు తర్ఫీదు ఇచ్చే అవకాశం కలగడంతో ఈ పద్ధతి ఉపయోగం లేకుండా పోతుంది. అదీగాక కొంతకాలంగా అమెరికావంటి దేశాలలో చాలా ప్రజాదరణ పొందిన ఈ పద్ధతికిన్నీ దీని ప్రకారం సెలక్టయిన అభ్యర్థుల అసలు యోగ్యత ప్రదర్శనానికి మధ్య సంబంధం ఇంకా విలువ కట్టబడి నిర్ణయం పొందలేదు. ఇది ఇట్లాఉండే వ్యాసరచనాపద్ధతిలో సెలక్ట్ అయిన అభ్యర్థుల స్తోమత చాలాకాలంగా బ్రిటన్, భారతదేశాలవంటి దేశాలలో నిరూపణ పొందినది.

ఈ రెండు పద్ధతుల విషయంలో మనకు ప్రస్తుతం ఉన్న పరిజ్ఞానం, అనుభవాన్ని బట్టి ఊహాలను వెలిబుచ్చేశక్తి, తర్కరీత్యా ఆలోచన, ఒక విషయాన్ని క్రమపద్ధతిలో నమ్మదగిన విధంగా అభివృద్ధిచేసే శక్తి అవసరమై, అభ్యర్థులు ఎక్కువగా ఉండని పై అంతస్తు ఉద్యోగాలకు వ్యాసరచనా పద్ధతి పరీక్ష సరి అయినదని నిర్భయంగా చెప్పవచ్చు. అభ్యర్థులు ఎక్కువగా ఉండే కింది, దినచర్య ఉద్యోగులకు కురుచ సమాధానాల పద్ధతి తగినదీ అనుకూలమైనది.

అమెరికా దేశపు పాలనా పదజాలరీత్యా పై రెండువిధాలైన వ్రాతపరీక్షలు ఒకేఒక చోట చాలామంది అభ్యర్థులకు ఇస్తే దానిని సామూహిక (Assembled) పరీక్ష అనీ, అట్లా కాక ఒకే అభ్యర్థి అర్హతను తెలుసుకోవడానికి విడిగా పెట్టే పరీక్షలకు సామూహికం కాని (Unassembled) పరీక్షలనీ అంటారు. భారతదేశంలో మనము అర్హతల ద్వారానూ ఇంటర్వ్యూలద్వారానూ జరిపే సామూహికంకాని పరీక్షలను వరణం అంటాము.

మౌఖిక శోధన లేదా ఇంటర్వ్యూ (The Oral Test or the Interview)

వ్రాతపరీక్ష అభ్యర్థి వ్యక్తిత్వాన్ని తెలుపదని చెబుతారు. ఒక వ్యక్తి వ్రాత పరీక్షలలో చక్కగా వ్రాయగలిగినా పాలకునిగా ఉత్తీర్ణతకు అవసరమైన చొరవ, నిలకడ, నిర్ణయశక్తి, ముందుకు చొచ్చుకపోవడం వంటి ముఖ్యగుణాలు అతనిలో లోపించవచ్చు. మౌఖిక శోధన అభ్యర్థి వ్యక్తిత్వాన్ని పరీక్షించడానికి ఉద్దేశించబడింది. కాబట్టి అది వ్రాత పరీక్ష లోపాలను సరిదిద్దడానికి ఉపకరిస్తుంది.

సర్వీస్‌ల భర్తీకి సంబంధించి నాలుగు విధాలైన ఇంటర్వ్యూ పద్ధతులు అమలులో ఉన్నాయి. సెలెక్షన్ బోర్డ్ పద్ధతి (Selection Board Procedure) అనే మొదటి పద్ధతి ప్రత్యేకీకరణకు సంబంధించిన ఉద్యోగాల భర్తీకి పనికివస్తుంది. ఇది వ్రాత పరీక్షకు

అనుబంధం కాకుండా ఒక స్వంతమైన వరణపద్ధతి యోగ్యత, అనుభవాల అంచనా ద్వారా వరణం అనే శీర్షిక కింద ఈ పద్ధతిని తరవాత ఎక్కువ వివరాలతో చర్చించడం జరిగింది. మౌఖిక శోధన అనే రెండవపద్ధతి సాధారణంగా భాషలలోనూ ఇతర విద్యా విషయాలలోనూ జరిగే వ్రాత పరీక్షకు అనుబంధంగా ఉండే పరీక్ష ఇది. నిజానికి ఇది ఇంటర్వ్యూ కాదు. ఎందువల్లనంటే అది అభ్యర్థి వ్యక్తిత్వాన్ని కాక, అది ఏదో ఒక అంశంపై అభ్యర్థి గ్రహింపును మాత్రమే శోధిస్తుంది. ప్రత్యక్షపోటీ పద్ధతిలో వ్రాతపరీక్షతో పాటు, దానిద్వారా వెలుపలకురాని వ్యక్తి గుణాలను పరిగణించేటందుకు అభ్యర్థులను ఒక సంఘము ఎదుటకు రప్పించేది మూడవ పద్ధతి. మొత్తము మార్కులలో వివిధ నిష్పత్తులలో ఇటువంటి పరీక్షలకు మార్కులు కేటాయిస్తారు. వ్రాత పరీక్షలలో వచ్చిన మొత్తం మార్కులకు ఈ మార్కులుకూడా కలుపుతారు. ఈ విధంగా ఇది వ్రాతపరీక్షకు అనుబంధంగా ఉంటుంది. చివరగా నాల్గవ పద్ధతి పరివేత ఇంటర్వ్యూ (Weeding interview) అనేది వ్యక్తిత్వ రీత్యా పనికిరాని అభ్యర్థులను పోటీనుంచి విరమింపచెయ్యడానికి ఇదివరలో భారతదేశంలో ఐ. సి. ఎస్, ఐ. పి. ఎస్. పోటీ పరీక్షల విషయంలో వీటిని ఉపయోగించడం జరిగేది. ఇంగ్లండ్‌లో ఇది దౌత్య, విదేశ సర్వీస్‌ల విషయంలో ఇంకా వాడుకలో ఉన్నది. ఇటువంటి సర్వీస్‌ల విషయంలో మొదట ఒక బోర్డ్ లేదా సంఘము ఎదుట హాజరై దాని చేత ఆమోదం పొందనిదే ఏ అభ్యర్థికూడా పరీక్షకు పోటీచేయడానికి వీలులేదు. ఈ ఇంటర్వ్యూ ప్రయోజనం వేరుచెయ్యడం లేదా తొలిగించడమేగాని వరణం చెయ్యడం కాదు. ఇది తొలిదశలోనే వేరుచేసే పద్ధతి మాత్రమే. దీనికి మార్కులు ఉండవు, కాగా రాబోయే పోటీ పరీక్షలో ఇది ఒక భాగము కూడా కాదు.

వ్యక్తి పరత్వము (Subjectivity) అనూహ్యత (Uncertainty) లు ప్రాతి పదికగా మౌఖిక శోధన లేదా ఇంటర్వ్యూలను ఎక్కువగా విమర్శించడం జరిగింది. మంచి వ్యక్తిత్వమంటే ఏమిటన్న విషయంపై పరిశోధకునికే తన సొంత అభిప్రాయాలుండ వచ్చు. కొంతమంది ఉద్దేశంలో చక్కటి ఆకర్షణీయమైన శరీర సౌష్ఠవము, వేషమూ ఎక్కువగా పరిగణన పొందవచ్చు. అటువంటి వాటిద్వారా బయటి పూతలో మాత్రం ఎక్కువగా మెరిసి బాగా చెలామణి అయ్యేవారికి ఎక్కువ అవకాశం లభించి ఇంకా కోత కోయని, తళుకుపెట్టని వజ్రాలవంటివారు మరుగునపడిపోతారు. ఇంటర్వ్యూ వాతావరణం అసహజంగా ఉండి అభ్యర్థుల తమ యోగ్యత మొత్తాన్ని బయటపెట్టే అవకాశం ఉండక పోవచ్చు. అవి కొద్దిసేపు మాత్రమే జరిగి దీనిని, దీనిని గురించి అడిగే కొద్ది ప్రశ్నల ద్వారా అభ్యర్థి యోగ్యతను బయటపెట్టలేకపోవచ్చు. మానవుని పరీక్షించడానికి భగ వంతుడు జీవితకాలం మొత్తం తీసుకోగా ఇంటర్వ్యూవారు దానిని పావుగంటలో మాత్రమే తేలుస్తారని వర్ణిస్తారు. సాధారణమైన ఇంటర్వ్యూలు మహాఐతే అభ్యర్థి చూపులు, వాక్చా తుర్యం, మాటతీరు వంటి వ్యక్తిత్వ బహిర్గత లక్షణాలను మాత్రమే తెలియజేస్తాయి. చాతు ర్యమూ గట్టితనమూ వంటి లోతైన నాయకత్వపు చిహ్నాలు బయటపడవు. సాధారణంగా ఇంటర్వ్యూలు ఒక విషయాన్నుంచి మరొక దానికి మారే ఎగుడుదిగుడు సంభాషణతో కూడుకొని ఉంటుంది. మార్కులువేయడంలో ఒక పరీక్షాధికారికి మరొకరికి చాలా

1. Report of Royal Commission on the Civil Service. 1929-31. pp. 68-69.

భేదం ఉంటుంది. ఇంటర్వ్యూ ఫలితాలను విశ్లేషిస్తే ఒకే సర్వీస్‌కు ఒకసారికన్నా ఎక్కువగా పోటీ చేసిన అభ్యర్థుల విషయంలో ఒక్కొక్కసారి ఒక్కొక్క విధంగా ఉన్నాయి. ఇదంతా చూస్తే ఇంటర్వ్యూలో ఎక్కువగా అవకాశసూత్రం ఉన్నట్లు కనబడుతుంది. పోటీలోని మొత్తం మార్కులలో మౌఖికశోధనకు ఎంత ఎక్కువ నిష్పత్తిలో మార్కులు కేటాయించినారో చూస్తే ఇది ప్రమాదకరమైన విషయంగా పరిగణించవచ్చు. ఇంగ్లండ్‌లో పాలనతరగతికి వ్రాతపరీక్షలలో ఉండే మొత్తం 1300 మార్కులలో 300 అంటే 23 శాతం ఇంటర్వ్యూకు కేటాయించినారు. భారతదేశంలో ఐ. ఎ. ఎస్.కు మొత్తం 1850 మార్కులలో 400 మార్కులు అంటే 21.6 శాతం, ఐ. పి ఎస్‌కు 1150 లో 400 అంటే 35 శాతం, ఇతర అఖిల భారత సర్వీసులలో 1350కి 300 అంటే 22.2 శాతం ఇంటర్వ్యూలకు కేటాయించినారు. ఇన్ని విమర్శలున్నా అభ్యర్థుల వ్యక్తిత్వగుణాల శోధనకు సంబంధించి ఇంతకన్నా మంచి పద్ధతిని కనుగొనలేదు కాబట్టి ఇంటర్వ్యూ పద్ధతినే ఇంకా అనుసరించవలసి వస్తున్నది. వ్రాత పరీక్షలలో ఎంత చక్కగా ఉత్తీర్ణులైనా మౌఖిక శోధనలో ఏర్పరచిన కనీసస్థాయి చేరనిదే అభ్యర్థులు సెలక్షన్ పొందరు.

1943-1957 సంవత్సరాలమధ్య భారతదేశంలో వ్యక్తిపరీక్ష లేదా ఇంటర్వ్యూలో కనీసార్హతగా 33 శాతం మార్కులు తప్పనిసరిగా ఉండి ఈ కనీసపు మార్కులు రాకపోతే వ్రాతపరీక్షలో ఎన్ని ఎక్కువ మార్కులు వచ్చినా అభ్యర్థిని తోసివుచ్చేవారు. కానీ 1958 లో హోంమంత్రిత్వశాఖ ఈ కనీసార్హతను తొలగించింది. ఇప్పుడు ఇంటర్వ్యూ మార్కులు అభ్యర్థికి వ్రాతపరీక్షలో వచ్చిన మార్కులకు చేర్చి మొత్తం మార్కుల ప్రాతిపదికపై ఫలితాన్ని తెలుస్తారు.

ఈ మధ్య సంవత్సరాలలో మౌఖిక శోధనను మెరుగుపరచి అవకాశసూత్రాన్ని వీలైనంత తగ్గించడానికి ప్రయత్నాలు జరిగినాయి. ఈ సందర్భంలో ఇంగ్లాండ్‌లోని సివిల్ సర్వీస్ సెలక్షన్‌బోర్డ్ ఒక కుతూహలమైన ప్రయోగం జరిపింది. నిజానికి సైనిక ఆచారాల నుంచి స్వీకరించడం జరిగింది. రెండవ ప్రపంచ సంగ్రామంలో మనందరికీ తెలిసిన కారణాలవల్ల పోటీపరీక్షలు నిలిచినవి. యుద్ధం నుంచి తిరిగివచ్చిన యోగ్యతగల యువకులు సంవత్సరాలకొద్దీ చదువులతో సంబంధంపోయి ఉండటంవల్ల వారిలోనుంచి సెలక్షన్ చేయడానికి మామూలుపోతే పరీక్షలు సరిఅయినవికావని తెలియవచ్చింది. దీనికి మారుగా ఇంటర్వ్యూద్వారా సెలక్షన్ చేసే వేరొక పద్ధతిని అనుసరించడం జరిగింది. అభ్యర్థులను గ్రామీణప్రాంత గృహానికి తీసుకొనిపోయి, రెండు, మూడు రోజుల వరకు సామాన్య కుటుంబ పరిస్థితులలో నివాసం కల్పించేవారు. ఆ సమయంలో వారిని గమనించి పై అంతస్థు లేదా పదవి నుంచి విరమించిన ఉద్యోగులు, మానసికశాస్త్రవేత్తలు, విశ్వవిద్యాలయం వారితో కూడుకొన్న బోర్డ్ సభ్యులు వారికి రకరకాల మౌఖిక, వ్రాత పరీక్షలను పెట్టేవారు. పరీక్షాధికారులు ప్రశ్నలు వేయడం, ఏదో ఒక సమస్యపై అభ్యర్థుల మధ్య ఉమ్మడి చర్చలు ఊహానిర్మితమైన ఉదాహరణకు, కాందిశీకుల పునరావాసంగానీ, కొంత మంది ప్రజలతో దూరంగా ఉన్న ఒక ద్వీపంలో శాంతిభద్రతలు ఏ విధంగా నిర్వహించి కాపాడవలెననే వాటి వంటి పాలనాసమస్యలపై ఒక నివేదికను వ్రాయడంవంటి వివిధ అంశాలతో కూడుకొని ఉండేవి ఈ పరీక్షలు. వివిధ పరీక్షల పరిశీలనపై ఆధారపడి బోర్డు అభ్యర్థులపై తన అంచనాలను

సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌కు అందచేసేది. తరవాత కొందరు విశ్వవిద్యాలయ ప్రొఫెసర్ల సహాయంతో ఆ సంఘమే అభ్యర్థులకు రెండవ ఇంటర్వ్యూ నిర్వహించేది. కమిషన్ నిర్వహించిన ఇంటర్వ్యూపైనా విశ్వవిద్యాలయాలలోగానీ, కళాశాలలలోగానీ చదివినప్పుడు అభ్యర్థి చూపిన యోగ్యత, మొదటి ఇంటర్వ్యూలో బోర్డ్ వేసిన మార్కులు వీటి ప్రాతిపదికపై ఆఖరున సెలక్షన్ జరిగేది. రెండుసార్లు ఇంటర్వ్యూ రకరకాల పరీక్షలు, విశ్వవిద్యాలయ, కళాశాలల రికార్డ్ పరిశీలన, వీటివల్ల కాకతాళీయావకాశము, వ్యక్తిపరత్వమూ చాలావరకు తగ్గినవి. కానీ, ఈ పరీక్షలకు అభ్యర్థికి సగటున £ 25 ఖర్చుగుటవల్ల ఈ పద్ధతి చాలా వ్యయంతో కూడుకొన్నది. యుద్ధానంతరం పోటీపరీక్షలు తిరిగి ప్రవేశపెట్టబడిన ఈ సెలక్షన్ బోర్డ్ పద్ధతిలో కొన్ని సర్దుబాట్లతో ఉంచడం జరిగింది.

భారతదేశంలో కూడా ఇంటర్వ్యూ అధికారులు వేసే ప్రశ్నలకు అనుబంధంగా 1952 నుంచి అభ్యర్థుల మధ్య 5 నిమిషాలు సామూహిక చర్చలు ప్రవేశపెట్టినారు.

ఇంటర్వ్యూలో ఉండే లోటుపాట్లను తగ్గించడానికి డా॥ ఫైనర్ కింద ఉదాహరించిన సంస్కరణలను సూచించినాడు.

1. దాని కాలపరిమితి 15 నిమిషాల నుంచి అరగంటకు పెంచవలె.
2. అది సాధారణ సంభాషణకాక, విద్యాసంబంధి విషయాలపై జరగవలె.
3. ఇది ఒక విడిపరీక్షగా కాక ఒక అనుబంధ పరీక్షగా మాత్రమే ఉండవలె.
4. ఇంటర్వ్యూలో ఒక వాణిజ్య పాలకుడు, విశ్వవిద్యాలయ పాలకుడు ఉండవలె.
5. ఇంటర్వ్యూ వ్రాత పరీక్షకు ముందుకాక దాని తరవాత ఉండవలె.
6. ఉపాధ్యాయుల నివేదికలను ఇంటర్వ్యూ తరవాత మాత్రమే పరిశీలించవలె. కాగా ఉపాధ్యాయుల యోగ్యతాపత్రా లిచ్చేటప్పుడు చాలా జాగ్రత్త వహించవలె
7. ఇంటర్వ్యూ మార్కులు ఇప్పుడున్నవాటిలో సగము అంటే 300 నుంచి 150 కి తగ్గించవలె.

నిర్వర్తన పరీక్ష (Performance test)

మెకానిక్‌లు, ఎలక్ట్రీషియన్‌లు, స్టెనోగ్రాఫర్‌లు, టైపిస్టులవంటి నిపుణత అవసరమైన వృత్తివాణిజ్యాల ఉద్యోగుల సెలక్షన్‌కు నిర్వర్తన పరీక్షా పద్ధతిని ఉపయోగిస్తారు. అభ్యర్థులకు వారివారి వృత్తులకు సంబంధించిన పని కొంత ఇచ్చి వారెంత చక్కగా చేయగలుగుతారో చూస్తారు. ఉదాహరణకు టైపిస్టులు తమ పనిని ఎంత త్వరగా ఎంత ఖచ్చితంగా చేయగలుగుతారో చూపమనవచ్చు. ఇదేవిధంగా తీగెలపని చేసేవారిని తీగలు చుట్టమనవచ్చు. ప్రదర్శనా పద్ధతి ఒక వేరే పరీక్షగా పెట్టనూవచ్చు లేదా వారి వృత్తికి సంబంధించిన సాంకేతిక పదాలు, పనిముట్లు పద్ధతులలో అభ్యర్థి జ్ఞానం తెలుసుకొనేటందుకు వ్రాతపరీక్ష పెట్టి దానికిది అనుబంధము చేయవచ్చు.

అర్హత, అనుభవాల మూల్యాంకనం ద్వారా సెలక్షన్
(Selection by Evaluation of Qualification and Experience)

వ్రాత పోటీపరీక్షలు పనికిరాని ఉద్యోగాలకు అభ్యర్థుల సెలక్షన్‌కు ఈ పద్ధతి ఉపయోగిస్తారు. న్యాయశాస్త్రము, వైద్య, ఇంజనీరింగ్, విజ్ఞానశాస్త్రాలు మొదలయిన

వాటికి సంబంధించిన ఉద్యోగాలకూ, ప్రత్యేకార్హతలు, అనుభవం అవసరమైన కొన్ని పాలనా ఉద్యోగాలకూ అవసరమయ్యే ప్రత్యేక ఉద్యోగులను ఈ పద్ధతి ద్వారా సెలక్ట్ చేస్తారు. అటువంటి వారికి వ్రాతపరీక్షలుండక వారివారి అర్హతలు, అనుభవాలకు సంబంధించిన నిదర్శనలు చూపమని కోరతారు. ఈ అర్హతలను పరిగణించి అభ్యర్థులను ఇంటర్వ్యూ చేసిన తరవాత ఒక బోర్డ్ సెలక్షన్ జరుపుతుంది. ఈ పద్ధతిని గురించి ముఖ్యంగా తెలుసుకోవలసిన విషయాలు రెండు ఉన్నాయి. ఒకటి, కనీస విద్య లేదా వృత్తి అర్హత తప్పనిసరి. ఉదాహరణకు వైద్యులకు ఎమ్. బి. బి. ఎస్., విశ్వవిద్యాలయ కళాశాల అధ్యాపకులకు ఎం. ఎ. లేదా ఎమ్. ఎస్ సి అవసరము. భర్తీచేసే అధికారులు తమ సొంత దర్యాప్తుద్వారా ఆ వృత్తి అనుభవాన్ని గురించి సమాచారాన్ని సేకరించవచ్చు.

దేహ పరీక్షలు (Physical Tests)

ప్రభుత్వ సేవలో చేరేవారు శారీరకంగా తగినవారై ఉండవలె. లేకపోతే తమ సేవను సరిగా అందచేయలేరు. కాబట్టి వ్రాత. మౌఖిక పరీక్షలలో నెగ్గినవారు వైద్య పరీక్షను కూడా పొందవలె. వారి వైద్య సంఘం నుంచి శారీరక సమర్థతను గురించి యోగ్యతాపత్రం పొందిన తరవాతనే వారిని సెలక్ట్ చేస్తారు.

శారీరకంగా పనిచేసే శ్రామికుల భర్తీ (Recruitm-nt of Manual Labour)

సామాన్యంగా శారీరకంగా పనిచేసే నిపుణతలేని శ్రామికుల భర్తీ యాజమాన్యపు లేదా మేస్త్రీల ఇష్టానుసారం జరుగుతుంది. చాలా ఎక్కువ సంఖ్యలో ఉంటారు కనక వారిని లాంఛనప్రాయంగా పరీక్షించడమనేది ఖర్చుతో కూడుకొన్నపని. కాని ఇది అరక్షత, ఆశ్రితపక్షపాతం, ఉద్యోగాల పంపిణీ, లంచగొండితనాలకు దారి తీస్తుందని సామాన్య శ్రామికుల వరణానికి కూడా సరిఅయిన పద్ధతి లేకపోవడాన్ని ఉద్యోగాలకు సంబంధించిన నిపుణులు ఖండించినారు

సూచితమైన పద్ధతులలో దరఖాస్తులను అందుకొన్న క్రమంలోనే ఉద్యోగాల నీయడం ఒకటి. కాని ఎక్కువగా అయోగ్యులే ఉద్యోగాలులేక అందరికన్నా మొదట దరఖాస్తులు పెడతారు కాబట్టి ఈ పద్ధతి అంగీకార యోగ్యంకాదు. సిఫారసు చేసిన ఇతర పద్ధతులలో మొదటిది బరువులు ఎత్తడంగానీ, లేదా ఇతరత్రా కష్టమైన పనిచేసేవారి దారుఢ్యం చూసేపరీక్ష. ఈ పరీక్ష వెంటనే అతని గుండెపై ఆ పని ప్రభావాన్ని చూడటానికి వైద్య పరీక్ష ఉండవలె. తరవాత అభ్యర్థి పూర్వచరిత్ర, అనుభవాన్ని గురించిన సమాచార సేకరణ కొద్దిసేపు ఇంటర్వ్యూ ద్వారా రాబట్టవచ్చు. అభ్యర్థిని చదివించడం ద్వారా, కొద్ది పంక్తులను వ్రాయించడం ద్వారా, కొన్ని అంకెలను తిరిగి చెప్పించడం ద్వారా అతని అక్షర జ్ఞానం, మెలకువ అర్థంచేసుకొనే శక్తి వంటివి పరీక్షించవచ్చు. ఇవి నిపుణతలేని శ్రామికుల భర్తీని సంతృప్తికరంగా జరపడానికి చవుక అయిన స్వల్పకాల పద్ధతి.

మానసిక పరీక్షలు (Psychological Tests)

వివిధ రకాలైన మానసిక పరీక్షలు సివిల్ సర్వీస్‌పై మన భావాలకు సంబంధించి అమెరికా దేశస్థుల ఒక ప్రత్యేక కానుకగా డా॥ హెర్‌మన్ ఫైనర్ అభివర్ణించినాడు. అవి తెలివితేటలకు సంబంధించినవి, అభిరుచులను శోధించేవి అని రెండు రకాలు. సాధారణంగా ఈ రెండిటినీ ప్రత్యామ్నాయాలుగానే పరిగణించినా ఆ రెండిటి ధ్యేయాలు విషయరీత్యా వేరువేరు తెలివితేటలు తెలిపే పరీక్షల ధ్యేయం అభ్యర్థి మేధాశక్తిని తెలుపడం కాగా అభిరుచి శోధన ఒక ప్రత్యేక విషయాన్ని తెలుసుకోవడం అతని సామర్థ్యాన్ని తెలుపుతుంది.

తెలివితేటల పరీక్ష అతడు సంపాదించిన తెలివినికాక స్వంతంగా అతనికున్న మేధాశక్తిని శోధిస్తుంది. సామాన్యంగా మానసిక పరిపక్వం 14 నుంచి 18 సంవత్సరాల వయస్సులో వస్తుంది. ఒక శిశువు మానసికశక్తి, సంవత్సరాలలో అతడి వయస్సుకూ, మానసికంగా అతడి వయస్సుకూ మధ్య ఉండే అనుపాతంలో ఇంటెలిజెన్స్ కోషెంట్ (Intelligence Quotient) లో చెబుతారు. ఈ విధంగా 6 సంవత్సరాల వయస్సు ఉన్న శిశువు 9 సంవత్సరాల వారి తెలివితేటలు చూపితే 9, 6కు 150 శాతం ఎక్కువ కనక ఇంటెలిజెన్స్ కోషెంట్ 150 గా చెబుతారు. ఇంటెలిజెన్స్ కోయిషెంట్ 96 గానీ అంతకు తక్కువగానీ ఉంటే తెలివి మందకొడిగానూ, 90 నుంచి 110 వరకు సామాన్యంగానూ, 130 పైన ఉన్నతంగానూ వర్ణిస్తారు, కానీ ఈ అంకెలను గురించి అందరి మధ్యా అంగీకారంలేదు. అదీగాక ఈ తెలివితేటల పరీక్షలు పిల్లలకేగానీ పెద్దలకు వర్తించవు. అనర్హులను ఏరివెయ్యడానికి సైన్యము మరితర కొన్ని సర్వీస్‌లలో ఈ శోధన నుపయోగిస్తారు. కానీ పూర్తి పరీక్షగా సెలక్షన్‌కోసం దీనిని చాలా అరుదుగా వాడతారు.

శోధనా పద్ధతులపై కొన్ని పరిశీలనలు (Some Observations on the Testing Methods)

అభ్యర్థులను పరీక్షించడానికి ప్రస్తుతం అమలులో ఉన్న అన్ని రకాల పరీక్షలనూ పరిశీలించిన తరవాత పూర్తిగా నమ్మతగినది. అభ్యర్థుల అన్ని గుణగణాలను పరీక్షించే ఆదర్శవంతమైన పరీక్ష ఏదీ లేదనే తీర్పుచెప్పవలె. టామ్‌లిన్ కమిషన్ చెప్పినట్లు అభ్యర్థులను పరీక్షించే ప్రతి పద్ధతికీ దానికి తగిన ప్రమాదాలున్నాయి. ఇంగ్లండ్ అమెరికాలలో ఇప్పటి పద్ధతులను మెరుగుపరిచి అభివృద్ధి చేయడానికి ఎన్నో ప్రయత్నాలు జరిగినాయి. ముఖ్యంగా అమెరికాలో మానసికశాస్త్ర పరమైన తదితర కొత్త శోధనలను ఎన్నింటినో ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది. ఈ కృషివల్ల వస్తుపరంగా సమ్మకమైన పద్ధతికి అవకాశం క్రమేణా ఎక్కువయ్యే సూచనలున్నా ఇంతవరకు ఆ సంతోషించదగిన స్థాయికి చేరడం జరగలేదు. ఆచరణ దృష్ట్యా మన అనుభవాన్నిబట్టి సామాన్యీకరణచేసి చెప్పవలెనంటే ప్రత్యేక ఉద్యోగాలు, పై అంతస్తుపాలనా ఉద్యోగాలకు సెలక్షన్ బోర్డ్ పద్ధతిలో అభ్యర్థుల అర్హతలు, ఇంటర్వ్యూల ద్వారా పదవికి నియామకం చేస్తారు. ఎక్కువ సంఖ్యలో ఉండి ఒకేరకపు అర్హతలు అవసరమై అభ్యర్థులను జతచేర్చి ఒక కేడర్ (Cader) గా ఏర్పరిచే పై కింది అంతస్తు ఉద్యోగాలకు కూడా బహిరంగ పోటీ పరీక్షా, ఇంటర్వ్యూ శోధనను ఉపయోగించడం జరుగుతుంది. నిపుణత ఉన్న శ్రామిక శక్తికి ప్రదర్శనా పరీక్ష జరపగా, సామాన్యమైన శ్రామి

కుల సెలక్షన్ ఏ లాంఛన ప్రాయమైన పద్ధతిపైనా జరగదు. కానీ అవసరమైతే వైద్య పరీక్ష, ఇంటర్వ్యూలతోపాటు బలప్రదర్శనా పరీక్ష జరుగుతుంది. అన్ని రకాలభర్తీలోనూ శారీరకంగా పూర్తి ఆరోగ్యం మంచి నైతిక నడవడి అవసరము. మొదటిది వైద్య పరీక్ష ద్వారానూ రెండవది గౌరవనీయులైన వ్యక్తులు తను స్వపరిచయంద్వారా ఇచ్చే నడవడి సర్టిఫికేట్ల ద్వారానూ తెలుసుకోవచ్చు. వ్రాతపరీక్షల ఇంటర్వ్యూ పద్ధతుల వివరాలకు సంబంధించి చాలా వివాదాలున్నాయి. ఇంటర్వ్యూను వస్తుపరంగా మెరుగు పరిచే మానసిక శోధనలు ఎక్కువ ఆమోది యోగ్యమవుతున్నా అందరి మధ్యా అంగీకారం కుదిరే అవకాశాలు కనుచూపు మేరలో లేవు.

సివిల్ సర్వీస్ కమిషన్‌లు : వాటి విధులు
(The Civil Service Commissions and their Functions)

యోగ్యతా పద్ధతికింద భర్తీ వరణాలను సామాన్యంగా కార్యనిర్వాహక శాఖనుంచి స్వాధీనత ఉన్న సివిల్ సర్వీస్ సంఘాలకు అప్పగించడం జరుగుతుంది. నిష్పక్షపాతంగా భర్తీ జరగవలెనంటే భర్తీచేసే వారికి స్వాధీనత తప్పనిసరిగా ఉండవలె. అదీకాక భర్తీ వరణాలకు ఒకే కేంద్రీకృత ఏజన్సీ ఉంటే దానికి ప్రత్యేక స్థోమత అనుభవం పొందే అవకాశం కూడా ఉంది.

సివిల్ సర్వీస్ సంఘాల నిర్మాణము విధులమధ్య చాలా వైవిధ్యం ఉంటుంది. భారతదేశంలో యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ సభ్యులను రాష్ట్రపతి రాష్ట్రసంఘాల సభ్యుల సంఖ్యను కూడా నిర్ణయిస్తారు. అటువంటి సంఖ్య యూనియన్ సంఘానికి సంబంధించి 6 నుంచి 8 వరకు రాష్ట్రసంఘాల విషయంలో 3 నుంచి 4 వరకూ ఉంటుంది. రెండుగానీ అంతకు ఎక్కువగాని రాష్ట్రాలు తమకు ఉమ్మడి సంఘాలు కావలెనని కోరుకొని నిర్మింపజేసుకోవచ్చు. అన్ని సంఘాలలోను సభ్యులలో ఒకరిని అధ్యక్షుడుగా నియమించడం జరుగుతుంది. అదీగాక ప్రతిసంఘంలో వీలైనంతవరకూ సగం మంది సభ్యులు ప్రభుత్వసేవలో 10 సంవత్సరాలు పైగా పనిచేసినవారై ఉండవలె. అన్ని సంఘాల సభ్యుల అధికార కాలపరిమితి 6 సంవత్సరాలు గానీ, కేంద్రసంఘానికి సంబంధించి 65 సంవత్సరాల వయస్సూ, రాష్ట్రసంఘాల విషయంలో 60 సంవత్సరాల వయస్సు ఈ రెంటిలో ఏది తక్కువైతే అది వర్తించేటట్లుగా ఉంటుంది. కేంద్ర-రాష్ట్ర కమిషన్‌ల విషయంలో కూడా సుప్రీమ్‌కోర్టు దర్యాప్తుచేసి నివేదిక సమర్పించిన మీదట రాష్ట్రపతి అక్రమ నడవడికి మాత్రమే ఉత్తర్వు ద్వారా అధ్యక్షుని గానీ సభ్యులను గానీ పదవి నుంచి తొలగించగలుగుతారు.[5] వివిధ పబ్లిక్ సర్వీస్ సంఘాల అధ్యక్షులు గానీ సభ్యులుగానీ వారి పదవీకాలం తరవాత భారతప్రభుత్వ, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకిందగానీ ఏ ఉద్యోగాలకైనా అనర్హులు. కానీ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌లకు మాత్రం సభ్యులుగా అధ్యక్షులుగా నియమితులు కావడానికి కొంత అవకాశమున్నది.[6] పనిచేసినన్నాళ్లు పదవీకాలపరిమితిని కాపాడడమూ, ఇతర ఉద్యోగాలకోసం (వారిలైన్‌లో తప్ప) వారికి ఊరట తొలగించడం వంటి ఏర్పాటు, వారివారి

5. **Articles 315 to 317 of the Indian Constitution.**
6. **Article 319 of the Indian Constitution.**

విధుల నిర్వహణలో అధ్యక్షులుగానీ, సర్వీస్ కమీషన్‌ల సభ్యులుగానీ వారివారి ప్రభుత్వాల కోర్కెల నుంచి ఒత్తిడి నుంచి స్వాధీనత పొందేటందుకు ఉద్దిష్టమైనది.

బ్రిటన్‌లోని సివిల్ సర్వీస్ సంఘాలు చక్రవర్తిచేత నియమితమై మంచి నడవడి ఉన్నంతకాలమూ పదవిలో ఉండే కమీషనర్‌లతో కూడుకొని ఉంటాయి (వారిలో ఒకరు ప్రధాన కమీషనర్‌గా వ్యవహరిస్తారు.) వారి సంఖ్య అప్పుడప్పుడు మారుతూ ఉంటుంది. మొదట 1953లో ఇద్దరు అసంపూర్ణ కాల (Part-time)సభ్యులతోపాటు మొత్తం 6 గురితో కూడుకొని ఉండేది.[7] బ్రిటన్‌లో సివిల్ సర్వీస్ కమీషనర్‌ల విషయంలో ప్రత్యేకమైన పదవీకాలభద్రతగానీ, వారి స్వాధీనత నిలుపడం కోసం భద్రతగానీ లేదు. కానీ ఇతర చోట్ల చేకూరిన భద్రతలు ఇక్కడ ప్రజాభిప్రాయం, అనవాయితీల ద్వారా చేకూరినవి. స్వాధీనతకు సంబంధించినంతవరకు బ్రిటిష్ సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ ప్రపంచ వ్యాప్తమైన ఖ్యాతిగాంచినది.

అమెరికాలో ముగ్గురు కమీషనర్‌లతో కూడుకొన్న ఫెడరల్ సివిల్ సర్వీస్ సభ్యులను సెనేట్ అంగీకారంతో అధ్యక్షుడు అసంపూర్ణ కాలంకోసం నియమిస్తాడు. చట్టరీత్యా సంఘంలో రెండు పార్టీల వారూ ఉండవలె. అంటే అందరు సభ్యులూ ఒకే పార్టీకి చెందిన వారై ఉండరాదు. ఆచరణలో ఇద్దరు సభ్యులు ఒక పార్టీ వారైతే మూడవవారు రెండవ పార్టీవారై ఉంటారు. ఏ సమయంలోనైనా కమీషనర్‌లను పదవినుంచి తొలగించే అధికారం అధ్యక్షునికి ఉన్నది. కానీ ఆ శాశీని కూడా సెనేట్ అంగీకారంతోనే భర్తీ చేయవలె. పాలనావిధులలో సంఘానికి సహాయపడేటందుకు ఒక ఎగ్జిక్యూటివ్ డైరెక్టర్, ముఖ్య పరీక్షాధికారి అతని కింద కమీషన్ కార్యకలాపాల వివరాలను చూసే అనేకమంది సిబ్బందీ ఉంటారు. న్యాయానికీ చిత్తశుద్ధికీ అమెరికన్ సివిల్ సర్వీస్ సంఘం కూడా మంచి ఖ్యాతిని పొందింది. రాష్ట్రాలలోకూడా సివిల్ సర్వీస్ సంఘాలు ఇదేవిధంగా నిర్మితమై ఉన్నాయి.

అమెరికా చాలా పెద్దదేశము. సమాఖ్య విధుల నిర్వహణ రాష్ట్ర అధికారులకు అప్పగించే భారతదేశంకన్నా అక్కడ ముఖ్య అధికారుల సంఖ్య చాలా ఎక్కువగా ఉంటుంది. అదేగాక ఇంగ్లండ్, భారతదేశంలోని వాటికన్నా అమెరికన్ సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్, వర్గీకరణ, అప్పీల్‌లు వినడం వంటి విషయాలలో చాలా ఎక్కువ విధులను నిర్వహించే విషయం మనం ఇప్పుడే తెలుసుకొంటాము. కాబట్టి అమెరికన్ సివిల్ సర్వీస్ సంఘము, క్షేత్రవ్యవస్థను స్థాపించుకొని దానికి విధులను వికేంద్రీకరించే అవసరము ఏర్పడింది. వాషింగ్టన్ లోని కేంద్ర కార్యాలయానికి వెలుపల దానికి ముఖ్య పట్టణాలలో 13 జిల్లా కార్యాలయాలు 5000 స్థానిక పరీక్షా సంఘాలూ ఇవిగాక 150 రేటింగ్ సంఘాలు (Rating boards) ఉన్నాయి.[8] ప్రతి జిల్లా కార్యాలయమూ ఒక నిర్వహణాధికారి ఆధీనంలో ఉంటుంది. అతడు తన క్షేత్రంలోని స్థానిక పరీక్షల, రేటింగ్ సంఘాల కార్యకలాపాల మీద పర్యవేక్షణ జరుపుతాడు. స్థానిక సంఘాల క్షేత్ర కార్యాలయాలలో పనిచేసే వివిధ శాఖలకు చెందిన ఉద్యోగులతో కూడుకొని ఉంటాయి. వారివారి క్షేత్రాలలో కమిషన్

7. Journal of Public Administration Vol. XXXI, 1953, P. 201.
8. Pfiffiner, Public Administration, P. 251.

ప్రతినిధులుగా ఉంటూ ఆ క్షేత్రాలలో పరీక్షలను నిర్వహించడం దానికి సంబంధించిన ఇతర కార్యకలాపాలనూ నిర్వహిస్తారు. నైపుణ్యం అవసరమైన వృత్తులవారూ మెకానిక్కులు అవసరమయ్యే కేంద్రాలలో రేటింగ్ సంఘాలు స్థాపితమవుతాయి. ఆ తరగతుల ఉద్యోగులను భర్తీచేసి సెలక్ట్ చెయ్యడం ఆ సంఘాల విధి. తన ఉద్యోగి అయిన నిర్వాహకుని ద్వారా కమీషన్ ఈ సంస్థలపై తన పర్యవేక్షణనూ నియంత్రణనూ కొనసాగిస్తుంది. ఇదే విధంగా వర్గీకరణవిధి కూడా శాఖలలో ఉద్యోగావసరాలను చూసే ఏజన్సీలకే వికేంద్రీకరణ ద్వారా అప్పగించడం జరిగింది. కమిషన్ ఉద్యోగులే వివరమైన ప్రత్యేక వివరణలతో కూడుకొన్న ప్రమాణీకృత వర్గీకరణను నిర్ణయిస్తారు. వీటిననుసరించి శాఖోద్యోగులు వర్గీకరణ జరుపుతారు. తరవాత ఆడిట్, తనిఖీల ద్వారా వర్గీకరణ సూత్రాలను అనుసరించిందీ లేనిదీ చూస్తారు.

సివిల్‌సర్వీస్ కమీషన్‌లు విధులు, బాధ్యతలు
(Functions and Duties of Civil Service Commissions)

సివిల్ సర్వీస్ సంఘాల విధుల, బాధ్యతల విషయంలో వివిధ దేశాల మధ్య చాలా తారతమ్యము ఉంటుంది. విశాలదృష్టితో ఈ విధులను మనము మూడు రకాలుగా విభజించవచ్చు. (1) నియామకం కోసం అభ్యర్థుల సెలక్షన్ దీనికి సంబంధించి ఉత్తీర్ణులైన వారి ఆరోగ్యం నడవడి శోధించడం, వారిని వివిధ శాఖలకు కేటాయించటం, ఒక్కొక్కసారి ప్రొబేషనరీ కాలం తరువాత వారిని ఉద్యోగాలలో ఖాయపరచడం (2) పదోన్నతి, క్రమశిక్షణ, అప్పీలు వినడం (3) జీతభత్యాలను నిర్ణయించడం, ఉద్యోగాల వర్గీకరణ, సర్వీస్ నిబంధనలూ, సర్వీస్ సంఘాలతో సంప్రతింపులు వ్యవస్థీకరణ-పాలనా పద్ధతులు, శిక్షణ ఉద్యోగ విషయాలపై పరిశోధన.

స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే బ్రిటన్‌లోని సర్వీస్ కమీషన్ విధులు పైన ఉదాహరించిన మొదటి వర్గానికి చెందినవి. అంటే నియామకం కోసం అభ్యర్థుల వివరణలూ దానికి సంబంధించిన విషయాలపై మాత్రమే పరిమితమై ఉంటాయి. రెండవ వర్గంలోని విధులకు సంబంధించి ప్రతిశాఖ తన ఉద్యోగుల విషయాలను తానే చూసుకొంటుంది. కానీ ఒక తరగతి నుంచి మరొక తరగతికి (ఒకే తరగతిలో ఒక గ్రేడ్ నుంచి మరొక గ్రేడ్‌కు కాదు) పదోన్నతి విషయంలో మాత్రం కమీషన్ కలుగజేసుకొంటుంది. మూడవ తరగతి విధులు బ్రిటన్‌లో ట్రెజరీగానీ దానికి సంబంధించిన శాఖలుగానీ నిర్వహిస్తాయి.

భారతదేశంలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌కు మొదటి వర్గానికి చెందిన విధులను ఎక్కువగా అప్పగించడం జరిగింది. రెండవ వర్గానికి చెందిన విషయాలు శాఖలే చూసుకొన్నా ఆ విషయాలలో కమీషన్‌ను సంప్రదించడం గానీ దాని అనుమతి పొందడం గానీ ఉన్నది. రాజ్యాంగం ప్రకారం సివిల్ సర్వీస్ ఉద్యోగాలకు భర్తీచేసే పద్ధతులు, నియామక పదోన్నతికోసం నియమాలూ, క్రమశిక్షణ విషయాలు పిటిషన్, విధి నిర్వహణలో తగిలిన గాయాలకు నష్టపరిహారం చెల్లింపూ విధి నిర్వహణలో వారిపై తెచ్చే దావాలకు అయ్యే ఖర్చువంటి విషయాలలో కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు వాటికి సంబంధించిన పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌లను సంప్రదించవలె. ఈ విషయాలపై కాక వారిని సంప్రదించే ఇతర విషయా-

లపై కూడా కమీషన్‌లు ప్రభుత్వానికి సలహా లివ్వవలె.[9] వాటివాటి సర్వీస్‌ల విషయంలో గాని, స్థానిక సంస్థలు, కార్పొరేట్ సంస్థలకూ ఇతర ప్రజాస్థంస్థలకు సంబంధించి గానీ ఆయా సర్వీస్ కమీషన్‌లకు అదనపు విధులను అప్పగించే అధికారం పార్లమెంట్‌కూ, రాష్ట్ర శాసన సభలకూ ఇవ్వడం జరిగింది. ఏది ఎట్లాఉన్నా భారతదేశంలో III వ తరగతికి చెందిన విషయాలు పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ పరిధిలోకి రావు

అమెరికా మరికొన్ని కామన్‌వెల్త్ దేశాలలో సివిల్ సర్వీస్ సంఘాల విధులు చాలా విస్తృతంగా పైన ఉదహరించిన మూడు వర్గాలతో కూడుకొని ఉంటాయి. సివిల్‌సర్వీస్ పరీక్షలను నిర్వహించి భర్తీ చేయడమేగాక అధ్యక్షుడు లేదా ఆయా దేశాలకు సంబంధించిన దేశపు పెద్ద చేసే నిబంధనలకు లోబడి అవి అప్పీల్ వినడం (అమెరికన్ సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ విషయంలో తక్కువ మేరకు) నిబంధనలు చేసే అధికారాన్ని చెలాయించడం, సిబ్బంది విషయాలలో నిర్వహణాధికారులకు సలహాలివ్వడం, వర్గీకరణ చెయ్యడం లేదా దానిని పర్యవేక్షించడం, ఉద్యోగుల శిక్షణ విషయాలలో ఆసక్తి కలుగచేసుకోవడం, సివిల్ ఉద్యోగులు రాజకీయ కార్యకలాపాలలో జోక్యం చేసుకోగూడదనే నియమాన్ని అమలు పరచడం ఉద్యోగుల విషయాలపై పరిశోధన చేయడం వంటివి చేపడలాయి.

భారతీయ విద్యార్థి దృష్టిలో నిజానికి పాలనాపరమై, శాఖలకు గానీ, బ్రిటన్‌లో ట్రెజరీ భారతదేశంలో హోంమంత్రిత్వ శాఖవంటి కేంద్రపాలిత ఏజన్సీకి వదలవలసిన విషయాలకు సంబంధించి అమెరికాదేశపు, మరికొన్ని దేశాల సర్వీస్‌కమీషన్‌లు అనవసర జోక్యం కలుగచేసుకొంటాయి. సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌లు పాత్రకు సంబంధించి అమెరికన్‌ల వేదాంతం వేరుగా ఉంటుంది. దాన్ననుసరించి పిలైనంతవరకు ఉద్యోగవిషయాలకు సంబంధించి ముఖ్యమైన వ్యవహారాలన్నిటిని నిర్వహించే లేదా పర్యవేక్షించే సంపూర్ణ ఉద్యోగి బృంద ఏజన్సీలుగా అవి పరిగణన పొందుతాయి. స్పాయిల్స్ పద్ధతికింద ప్రభుత్వ రంగంలో చెప్పుకోదగిన ఉద్యోగి బృంద విషయాలు, కార్యక్రమాలు ఉండేవికాదు. కిందటి శతాబ్ది 8 వ పదిలో సంస్కరణలు మొదలైనప్పుడు సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌లు వచ్చినవి. యోగ్యతపద్ధతి ప్రవేశపెట్టి, స్పాయిల్స్ పద్ధతిని రూపుమాపడం ద్వారా అయోగ్యులను దూరంగా ఉంచడం దానికి అప్పగించిన మొదటి విధి. కానీ ఉద్యోగిబృందపాలన కేవలం యోగ్యతరీత్యా చేయడంతోనే కూడుకొని ఉండదు. కాబట్టి క్రమేణ సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌లు వాటి వ్యతిరేక స్వభావ ధోరణిని గురించి విమర్శకు గురిఅయినవి. కేవలం స్పాయిల్స్‌ను ఎదుర్కోవడమేగాక, వర్గీకరణ, అప్పీల్ వినడం, పింఛను పద్ధతివంటి ఉద్యోగి బృందపాలనకు సంబంధించిన చక్కటి నిశ్చయ ప్రక్రియలను నిర్ణయించడం జరిగింది. అమెరికా, దాని పద్ధతులను అనుసరించే ఇతర దేశాలలోనూ పాలనా ఏజన్సీలు ఈ విషయంలో పక్షపాతంలేని విధంగా వ్యవహరించే ఆనవాయితీ లేదు. అందువల్ల సహజంగా ఈ భారాన్ని మోసే విధిని కూడా సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌లకు అప్పగించడం జరిగింది.

సివిల్‌సర్వీస్ కమీషన్‌లకు సంబంధించి ఇటువంటి అభిప్రాయానికి వ్యతిరేకత బయలుదేరింది. ఉద్యోగిబృంద సమస్యలు పాలనా ప్రక్రియలోని అంతర్భాగాలై విడదీయ లేకుండా ఉంటాయనీ, బయటి ఏజన్సీలు వాటిని అర్థంచేసుకొని అవసరమయ్యే మేరకు

9. **Article 320 of the Indian Constitution.**

వాటిని నిర్వహించలేవని అంతకంతకూ తెలుసుకోవడం జరిగింది. కాబట్టి 1938 నుంచి ప్రతిశాఖలో ఒక ఉద్యోగి బృందసంచాలకుడూ (Director of Personnel), ఒక కేంద్ర ఉద్యోగిబృంద పర్యవేక్షణ నిర్వహణ విభాగం (మన భాషలో ఎస్టాబ్లిష్‌మెంట్ విభాగం) స్థాపితమయినాయి. ఇదిగాక బ్రిటిష్ ట్రెజరీలోని అంతర్‌శాఖ ఉద్యోగి బృందకౌన్సిల్ భారతదేశంలోని హోంమంత్రిత్వ శాఖలకు ప్రతిరూపంగా వివిధశాఖలలో నుంచి ఉద్యోగి బృంద సంచాలకులు, బడ్జెట్ బ్యూరో, సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ల ప్రతినిధులతో కూడు కొన్న అంతర్‌శాఖ ఉద్యోగిబృందపాలనా కౌన్సిల్ కూడా స్థాపితమయింది. ఈ విధంగా అమెరికాలోని పద్ధతులు కూడా పురాతనదేశాల ఫక్కీకి మారడం మొదలుపెట్టినాయి.

ఇదేకాక ఉద్యోగి నిర్వహణకు సంబంధించి నవీనయోచన ప్రకారం సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ల ద్వారా భర్తీ జరపడం కూడా విమర్శకు గురిఅయింది. సర్వీస్ అవసరాలకు కేవలం మేధాశక్తి ఆధారంగా సివిల్ సర్వీస్ కమిషన్ చేసే సెలక్షన్ చాలదు. భర్తీ అయిన ఏజన్సీ విధానాలు, కార్యకలాపాలపై సెలక్ట్ అయిన ఉద్యోగికి సజీవమైన సానుభూతి ఉండ వలె. కాబట్టి ఏజన్సీ ముఖ్యాధికారి తన ఉద్యోగులను ఇష్టానుసారం తానే సెలక్ట్‌చేసి సెల క్షన్‌ను సివిల్‌సర్వీస్ కమిషన్‌చేత అంగీకరింప జేయవలెనని, కమిషన్ సెలక్ట్ అయిన ఉద్యోగికి కనీసార్హతలున్నాయా? అని మాత్రమే చూడవలెనని సూచించడం జరిగింది. భారత దేశంలో ప్రభుత్వపాలనపై సమర్పించిన నివేదికలో పాల్‌ఆపిల్‌బి ఈ దృక్పథాన్నే వ్యక్త పరిచినాడు. కాని ఈ వాదన తిరిగి స్పాయిల్స్ పద్ధతికి దారితీసేదిగా దీర్ఘకాల విధానం దృష్ట్యా ప్రమాదభరితమైనదిగా ఉన్నది.

సివిల్‌సర్వీస్ సంఘాలు — నియమనాధికారము
(Civil Service Commissions and The Appointing Authorities)

సాంకేతిక రీత్యా సివిల్‌సర్వీస్ కమీషన్ల సెలక్షన్, అభ్యర్థుల ప్రమాణీకరణ, నియమనాధికారి ఆమోదించే లేదా తిరస్కరించే ఒక సలహా మాత్రమే. అమెరికాలో కమిషన్‌లు ప్రతి ఖాళీకి మూడు పేర్లను యోగ్యతననుసరించి వరసగా సూచించగా నియమనాధికారి తన ఇష్టానుసారం వారిలో ఒకరిని నియమిస్తారు. భారతదేశము, బ్రిటన్‌లలో కమిషన్ ప్రమాణీ కరణ చేసినంత మాత్రాన అభ్యర్థి నియమనానికి హక్కురాదు. ఈ దేశాలలో కమిషన్ సలహాలను సర్వత్రా ప్రభుత్వం అంగీకరిస్తుంది. సలహాను పాటించని సందర్భాలలో ప్రజాభిప్రాయం చాలా విమర్శనాత్మకంగా ఉంటుంది. ప్రభుత్వం పెద్దఎత్తులో కమిషన్ సలహాలను తిరస్కరించకుండా మన రాజ్యాంగ రీత్యా కమిషన్‌లు వాటి శాసన నిర్మాణ శాఖలకు సాలీనా తమ నిర్వహణకు సంబంధించిన నివేదికలు సమర్పించవలె. వాటి సల హాలను పాటించని సందర్భాలు, ప్రభుత్వ అధినేతకు అందించే ఆ నివేదికలో ప్రత్యేకంగా ఉదాహరించవలె. రాష్ట్రపతిగానీ గవర్నర్‌లుగానీ కమీషన్ల సలహాలను ఎందుకు పాటించలేదో వివరిస్తూ ఆ నివేదికలపై తమ విన్నపాలతో సహా శాసననిర్మాణశాఖ ముందుం చవలె. ఆ నివేదిక ప్రభుత్వ విన్నపాలతో సహా సభలో తర్కించబడి కమీషన్ల సలహా లను పాటించనందుకు ప్రభుత్వం విమర్శకు గురి అవుతుంది. 1954 సంవత్సరం పార్ల మెంటు సీతాకాల సమావేశాలలో 1952-53 సంవత్సరాల యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీ

షన్ నివేదికను చర్చించింది. కమిషన్ చేసిన వందలకొద్ది సిఫారసులలో రెండింటిని మాత్రమే ప్రభుత్వం అంగీకరించకపోయినా దానిపై పెద్దఎత్తున నిరసన తెలుపడం జరిగింది. బ్రిటిష్ ఆచరణను పాటించే దేశాలలో నియమనాధికారులు కమిషన్ సిఫారసులను దాటి పోయేటందుకు ఎక్కువ అవకాశాలు లేవు.

భారతదేశంలో నియమనాధికారము (Appointing Authorities in India)

భారతదేశంలో నియమనాధికారముకింద మనము చర్చించే సర్వీస్‌ల వర్గీకరణలో ముడిపడి ఉంది. స్వాతంత్ర్యం రాకపూర్వము అఖిల భారత సర్వీస్‌లకు నియామకం సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ ఫర్ ఇండియా చేసేవాడు. అదే విధంగా ఒకటవతరగతి సర్వీస్‌లకు కౌన్సిల్‌లోని గవర్నర్ జనరల్‌గాని, అతడు ఉదాహరించే అధికారి గాని, రాష్ట్ర సర్వీస్‌లకు రాష్ట్ర ప్రభుత్వంగాని అది ఉదాహరించే అధికారిగాని ప్రత్యేక నిపుణుల సర్వీస్‌లకు కౌన్సిల్‌లోని గవర్నర్ జనరల్ వాటి వాటి పరిధులలో రాష్ట్రప్రభుత్వాలుగాని, కేంద్రంలోని మూడు, నాలుగు తరగతుల సర్వీస్‌లకు వారు పనిచేస్తున్న ప్రభుత్వాలుచేసే నిబంధనల ననుసరించి నియామకం చేసేవారు. అఖిల భారత సర్వీస్, ఒకటవ తరగతి సర్వీస్‌ల మినహా మిగిలిన వాటి నియమనాధికారం ఇతర అధికారులకు దత్తత చేయవచ్చు. కాబట్టి ఆచరణలో నియమనాధికారం క్రమానుగత శ్రేణిలోని వివిధ స్థాయిలకు ఎక్కువగా దత్తత చేయడం జరిగింది. ఈ విధంగా కింది స్థాయులలో అటువంటి అధికారం శాఖాధ్యక్షునికి, ప్రాంతీయ కార్యాలయాలకూ, స్థానిక కార్యాలయాలకు కూడా అప్పగించడం జరిగింది. పైన ఉదాహరించిన పద్ధతిలో కౌన్సిల్‌లోని గవర్నర్ జనరల్‌కు, సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్‌కు మారుగా రాష్ట్రపతి, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు మారుగా గవర్నరునూ, స్టేట్ ప్రభుత్వాలను చెప్పుకొంటే అది ఇప్పటికి కూడా వర్తిస్తుంది. సామాన్యంగా నియమనాధికారి (అతడు అధికారం దత్తత పొందినవాడు కాకుండా) భర్తీ, జీతాలు, ఇతర సర్వీస్ స్థితిగతులను గురించి నిబంధనలు చేసే అధికారం కూడా ఉంటుంది.[10]

వర్గీకరణ
(Classification)

వర్గీకరణ అంటే ముఖ్య కారకాల ప్రాతిపదికగా వ్యక్తులను, విషయాలను ఒక చోట జతపరచడం. ఉద్యోగి బృందపాలనలో బాధ్యతలు ఆధారంగా వివిధ ఉద్యోగాలకు స్థూలమైన తరగతులుగా జతపరచడమే వర్గీకరణ ఏ శాఖకు చెందినవారైనా ఒకే విధమైన విధులు బాధ్యతలు ఉన్న ఉద్యోగులను ఒకే తరగతిలో చేరుస్తారు. ఈ విధంగా గుమాస్తా తరగతిలో గుమాస్తాలందరినీ, పాలనా తరగతులలో పాలనాధికారులను వారు ఏ శాఖకు చెందిన వారైనా ఉంచడం జరుగుతుంది. కానీ విధులు, బాధ్యతలు కాక ఇతర ప్రాతిపదికలపై కూడా వర్గీకరణ చేయవచ్చు. ఉదాహరణకు అర్హతలు, జీతాల ప్రాతిపదికగా వర్గీకరణ చేయవచ్చునుగానీ, ఉద్యోగి బృందపాలన రీత్యా దానికి అతి స్వల్పమైన ప్రాముఖ్యం

10. The Civil Services (Classification, Control and Appeal) Rules, Nos. 38, 39, 42 and 44.

ఉంటుంది. అది గ్రంథాలయంలోని పుస్తకాలను రంగు, సైజుం ప్రాతిపదికపై వర్గీకరించి నట్లుగా ఉంటుంది. కచ్చితంగా చెప్పవలెనంటే వర్గీకరించేది ఉద్యోగాలను గాని ఉద్యోగులను కాదు. ఉద్యోగాల విలువ వాటికి సంబంధించిన విధులు బాధ్యతలరీత్యా కాబట్టి వర్గీకరణ వాటి ఆధారంగానే జరగవలె. వ్యక్తిగత కారకాలను, ఉద్యోగుల విజయాలను ఈ ప్రయోజనానికి అప్రస్తుతాలుగా భావించి తిరస్కరించడం జరుగుతుంది. టైపిస్ట్ ఉద్యోగం చేసేవారు మెట్రిక్యులేషన్ పాసైనా, గ్రాడ్యుయేట్ అయినా అతని జీతం రూ. 50 అయినా, రూ. 150 అయినా టైపిస్ట్‌గానే వర్గీకరిస్తారు

వర్గీకరణ ముఖ్య తరగతులు (The Factors Determining Classification)

వర్గీకరణ సర్వీస్, తరగతి, గ్రేడ్ అనే సామాన్యీకరణ అనుపాతంలో ముఖ్యమైన మూడు తరగతులున్నాయి. సర్వీస్ అనేది ఎక్కువగా స్థూలమైన వర్గీకరణ కాగా తరగతి దానిలోని విభాగంగాను గ్రేడ్ తరగతిలోని విభాగంగానూ ఉంటాయి. భారతదేశంలో ఇండియన్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఫారిన్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఆడిట్ అకౌంట్స్ సర్వీస్, సెక్రటేరియట్ సర్వీస్ మొదలయినవి సర్వీస్‌లకు ఉదాహరణలు. వీటిలో సీనియర్, జూనియర్, ఒకటి, రెండు, మూడు అనే శ్రేణులు కూడా ఉంటాయి. ప్రతి తరగతిలో వివిధమైన జీతపు స్కేల్‌లు ఉన్న గ్రేడ్‌లు కూడా ఉంటాయి.

వర్గీకరణను నిర్ణయించే కారకాలు
(The Factors Determining Classification)

ఉద్యోగాలు ఏయే తరగతులలో ఏ స్థాయిలో ఉంచవలెననేది కింద ఉదాహరించిన కారకాలపై నిర్ణయిస్తారు 1) ఉద్యోగపు విషయాలు, కార్యక్రమాల తీరు ఉదాహరణకు ఇంజనీరింగ్ మెడికల్ పాలన మొదలయినవి 2) పైనుంచి దానిపై నియంత్రణ ఎంత వరకు ఉంటుందనేది నియంత్రణ తక్కువగాను, పైపైగాను ఉన్నదానికన్న ఒక ఉద్యోగంపై ఎంత వివరమైన నియంత్రణ ఉంటే ఆ ఉద్యోగం అంత అధీన తరగతికి చెందుతుంది. 3) ఆ ఉద్యోగాలకు కిందివాటిపై ఎంత నియంత్రణ ఉంటుందనేది-కింది వాటిపై నియంత్రణ ఎంత ఎక్కువగా ఉంటే ఆ ఉద్యోగం అంత ఎక్కువ తరగతికి చెందుతుంది. 4) పర్యవేక్షణే కాకుండా ఇతర బాధ్యతలేవైనా ఉంటే వాటి రీత్యా 5) ఆ ఉద్యోగపు విధుల ననుసరించిన సులువైనవని కష్టతరమైనవి సామాన్యమైనవి క్లిష్టమైనవని 6) ఉద్యోగపు కనీసార్హతలు.

వర్గీకరణకు కొన్ని ఉదాహరణలు (Some Examples of Classification)

సర్వీస్‌ల శాస్త్రీయ వర్గీకరణ అనేది ఇటీవలి పరిణామము. బ్రిటన్‌లో 19 వ శతాబ్ది ఆఖరు 25 సంవత్సరాలలో ప్లేఫెయిర్ కమిషన్ (Play fair Commission-1874-75), రిడ్లీ కమిషన్ (Ridley Commission-1886-90)ల సిఫార్సులననుసరించి శాఖల హద్దులను ఖండిస్తూ సర్వీస్‌లకు సంబంధించి సూచించిన ఉమ్మడి తరగతులను సృష్టించడం జరిగింది. దీనిలో రెండవ శ్రేణి గుమాస్తాలు, అసిస్టెంట్ గుమాస్తాలు, బాయ్ గుమాస్తాలు (Boy clerks) మధ్యాంతర తరగతుల వంటివి స్థాపితమైనాయి. జూనియర్

గుమాస్తా తరగతి, సీనియర్ గుమాస్తా తరగతి, పాలనాతరగతి అనే సర్వీస్‌కు సంబంధించి మూడు ఉమ్మడి తరగతులను మక్‌డొనాల్డ్ కమీషన్ (Mac-Donald Commission-1914) సిఫారసు చేసింది. కాని మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామం మొదలు కావడంతో ఈ సిఫారసులపై ఏ చర్య తీసుకోవడం లేదు. 1920 లో జాతీయ (విట్లీ) కౌన్సిల్‌ను ఈ విషయాన్ని పరీక్షించమని కోరడం జరిగింది. ఆ కమీషన్ మొత్తం ఆరు తరగతుల స్థాపనను సిఫారసు చేసింది. (1) పాలకవర్గము (2) కార్యనిర్వాహక వర్గము (3) గుమాస్తా వర్గము (4) లేఖకుల అసిస్టెంటుల వర్గము (5) షార్ట్‌హాండ్-టైపిస్ట్ వర్గము (6) టైపిస్ట్ వర్గము. వీటిని ట్రెజరీ లేదా పునర్వ్యవస్థీకరణ తరగతులంటారు. కాని అవి సివిల్ సర్వీస్ కంతటికీగాని, అన్ని శాఖలకుగాని వర్తించవు. శ్రామిక మంత్రిత్వశాఖ, యుద్ధశాఖ, విమానశాఖ, ఇన్‌లాండ్ రెవెన్యూశాఖ మొదలైన ఎన్నో శాఖలు పైనచెప్పిన ట్రెజరీ-పాలన గుమాస్తా తరగతులకు విధులు, వేతనాల రీత్యా భిన్నమైన వాటి సొంత శాఖా తరగతులను పొంది ఉన్నాయి. ఇదిగాక ట్రెజరీ తరగతి వర్గీకరణలో ఇమడని కొన్ని ఇతర తరగతులుండగా వారికి ప్రత్యేక పరిగణన ఇవ్వడం జరిగింది. అవి (1) శాస్త్రవేత్తలు, న్యాయవాదులు, ఇంజనీర్‌లు, వైద్యులు తదితర నిపుణులతో కూడుకొన్న వృత్తి సంబంధ శాస్త్రీయ సాంకేతిక తరగతులు. (2) కస్టమ్స్ కాపలావారు, సముద్రకార కాపలావారు మొదలయిన మైనర్ సర్వీస్, ఆఫీసు కీపర్‌లు, వార్తావహులు, సామానుమోసేవారు, శుభ్రపరిచేవారు, దిన బత్తెము పొందే పనికత్తెలు మొదలయిన వార్తావాహకుల తరగతి (3) రక్షణ శాఖలోని యుద్ధ సామగ్రిని తయారుచేసే ఫాక్టరీలు, నౌకా నిర్మాణము మొదలయిన వాటితో పనిచేసే పారిశ్రామిక తరగతులవారు (4) పోస్టాఫీసులో నేర్పరులు, దానికి సంబంధించిన తదితర తరగతులవారు. నిజానికి శాఖల తరగతులలో ఒక శాఖనుంచి మరొక శాఖకు వైవిధ్యం ఉండడమేగాక తరగతులు చాలా ఎక్కువ సంఖ్యలో కూడా ఉన్నాయి.

అమెరికా (The U S. A.)

అమెరికాలో సర్వీస్‌ల వర్గీకరణ మొదలుపెట్టి ఒక తరంకూడా దాటలేదు. మొదట ఫెడరల్ వర్గీకరణ కార్యక్రమం 1923 లో కాంగ్రెస్ ఆమోదించింది. అమెరికా ఫెడరల్ ఉద్యోగులను ఐదు రకాల సర్వీస్‌లలో వర్గీకరించినారు. (1) వృత్తి సంబంధ, శాస్త్రీయ ఉద్యోగులు (2) ఉపవృత్తి సంబంధ (Sub-Professional) ఉద్యోగులు (3) గుమాస్తా, పాలన, విత్తసంబంధ ఉద్యోగులు (4 సంరక్షక (Custodian) ఉద్యోగులు (5) గుమాస్తా-మెకానికల్ ఉద్యోగులు. ఈ సర్వీస్‌లను తరగతులుగాను, గ్రేడ్‌లుగాను పునర్విభజన చేయడం జరిగింది. అక్షరాల ద్వారా వివిధ సర్వీస్‌లను, గ్రేడ్‌లను గుర్తించే సాంకేతిక పద్ధతిని ఏర్పాటు చేసినారు. దీనిననుసరించి ఉదాహరణకు 'P' అంటే ప్రొఫెషనల్ సర్వీస్, 'CFA 2' అంటే క్లరికల్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్ ఫిజికల్ సర్వీస్ రెండవ గ్రేడ్ అని అర్థము. వర్గీకరణ జాబితా లేదా ప్రణాళికలో కింది శీర్షికలలో ప్రతి తరగతికి సంబంధించి సూచించడం జరిగింది. (1) తరగతి శీర్షిక (2) విధులు-బాధ్యతల పట్టీ (3) కొన్ని ముఖ్యవిధుల ఉదాహరణలు, (4) అవసరమైన కనీసార్హతలు, జీతపు స్కేలు, పదోన్నతి రేఖలు.

భారతదేశము (India)

భారతదేశంలో మొట్టమొదటిగా ఈస్ట్ ఇండియా పాలన ప్రారంభమైన రోజులలో కవెనేన్టెడ్ (Covenanted), అన్‌కవెనేన్టెడ్ (Uncovenanted) అనే వర్గీకరణ ఉండేది. అచ్చిటన్ (Aitchison) కమీషన్ (1886-87) ముఖ్యంగా సర్వీస్‌లను భారతీయుల పరం చేయవలెననే కోరికను తీర్చేటందుకు ఇంపీరియల్, రాష్ట్రీయ, ఆధీన సర్వీస్ లనే త్రివిధ వర్గీకరణను సూచించింది. ఇది అమలు జరిగిందికాని ఈ వర్గీకరణ మాత్రం సత్యదూరంగానే ఉన్నది. రాష్ట్ర సర్వీస్‌గా చెప్పేదానిలో సభ్యులు ఇంపీరియల్ సర్వీస్ వారు చేసే పనులను చేస్తూ భారత ప్రభుత్వపు తక్షణ ఆధీనతలో ఉండే శాఖలలో పనిచేసే వారు. అందువల్ల ఇస్లింగ్టన్ కమీషన్ (Islington Commission) కేంద్రశాఖలలో ఇంపీరియల్ రాష్ట్రసర్వీస్‌లను విలీనంచేసి వాటికి పై తరగతి, కింద తరగతి అనే రెండు తరగతులుగా విడదీయవలెనని సిఫారసు చేసింది. ఇది బహుశా కేంద్ర సర్వీస్‌ల (తరువాత రాష్ట్ర ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లు కూడా) వర్గీకరణను ఒకటవ తరగతి, రెండవ తరగతులుగా విభజించడానికి నాందిగా చెప్పవచ్చు. కాని నిజానికి ఈ రెండు తరగతుల పదాలు 1926 సంవత్సరం దరిమిలా మాత్రమే వాడుకలోకి వచ్చినవి.[11]

జాతీయ భావాల గుర్తింపుగా ఇంపీరియల్ అనేమాటను తొలగించి పాత ఇంపీరియల్ సర్వీస్‌లను సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ భర్తీ చేసినప్పుడు భారత సర్వీస్‌లన్నీ, గవర్నర్ జనరల్ భర్తీ చేసినవి కేంద్ర సర్వీస్‌లనీ వ్యవహరించడం మొదలయింది. లీ కమీషన్ (Lee Commission) సిఫారసుల దరిమిలా ఇండియన్ సివిల్ సర్వీస్, ఇండియన్ పోలీస్ సర్వీస్, ఇండియన్ మెడికల్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఫారెస్ట్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఇంజనీర్ల సర్వీస్ మినహా మిగతా అఖిల భారత సర్వీస్‌ల భర్తీని ఆపుచేయడం జరి

భారతదేశంలో చాలా పురాతనమైన, ఎప్పుడు మొదలైనది తెలియని వర్గీకరణ గెజిటెడ్, నాన్‌గెజిటెడ్ సర్వీస్‌లనేది. స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే సామాన్యంగా కేంద్ర, రాష్ట్రాలలోని ఒకటవ, రెండవతరగతి ఉద్యోగులు గెజిటెడ్ సర్వీస్‌కు చెందుతారు. కాని కొన్ని తక్కువ జీతపు ఉద్యోగాలు గెజిటెడ్ కాగా, మరికొన్ని ఎక్కువజీతంవచ్చే ఉద్యోగాలు నాన్‌గెజిటెడ్‌గా ఉన్నవి. కేంద్ర గణాంక వ్యవస్థ 1951 లో నిర్వహించి కేంద్ర ప్రభుత్వ ఉద్యోగులు ప్రచురించిన లెక్కల ప్రకారం రూ. 550 తక్కువ వచ్చి 15 మంది గెజిటెడ్ ఉద్యోగులుండగా రూ 751 నుంచి రూ. 1501 వచ్చే చాలామంది ఉద్యోగులు నాన్‌గెజిటెడ్‌గా ఉన్నారు. ఈ రెండవ తరగతికి చెందినవారు ఇతర దేశాలలోని భారతీయ కార్యాలయాలలో స్థానికంగా భర్తీచేయబడి వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలకింద పనిచేస్తూ ఏక మొత్తం రేట్లలో జీతాలు తీసుకొనేవారు. ఏదిఏమైనా గెజిటెడ్, నాన్‌గెజిటెడ్ ఉద్యోగాల మధ్య తారతమ్యం కేవలం జీతము, ఉద్యోగస్థాయినిబట్టి ఉండదు.

---

11. Report of the Central Pay Commission, P-6, Para 10.
12. భర్తీ ఆపుచేసిన సర్వీస్‌లు భారత విద్యా సర్వీస్, భారత వ్యవసాయ సర్వీస్, భారత పశుసంపద సర్వీస్. మంత్రుల నియంత్రణకు బదిలీచేయబడటంవల్ల ఈ భర్తీ నిలుపు చేయడమైనది.

1930 తరవాత భారతప్రభుత్వపు సర్వీస్‌ల వర్గీకరణ ఐ.సి.ఎస్., ఐ.ఎఫ్.ఎస్. లతో కూడుకొన్న అఖిల భారత లేదా భారత సర్వీస్‌లగాను, ఒకటవ తరగతి, రెండవ తరగతి అధీన, అధమ తరగతులకు చెందిన కేంద్ర సర్వీస్‌లనేవిధంగా చేయబడింది. రాష్ట్రాలలో (ఇప్పుడు స్టేట్సు రాష్ట్ర సర్వీస్ ఒకటవ తరగతి, రెండవ తరగతి, అధీన (ఒక్కొక్కసారి ఇది పైతరగతి, కింది తరగతులుగా విభజితమై ఉంటుంది), అధమ తరగతి అనే వర్గీకరణ చేయబడింది. ఈ వర్గీకరణ ఇప్పుడు కూడా వర్తిస్తుంది. కాని 1947 లో అధీన, అధమ తరగతులు అనేవానిని కించపరిచే పదాలుగా భావించి వాటికి బదులుగా మూడవ తరగతి, నాలగవ తరగతి అనే పదాలు ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది. [13]

భారతదేశంలో సర్వీస్‌ల వర్గీకరణ అప్పుడప్పుడు జరిగే సవరణలతో సహా 1930 సంవత్సరం సివిల్ సర్వీస్‌ల (వర్గీకరణ, నియంత్రణ, అప్పీలు) నిబంధనల కింద నిర్వహించబడుతుంది. ప్రస్తుతం అది కింది తరగతులలో విభజితమై ఉన్నది. [14]

1. అఖిల భారత సర్వీస్‌లు
2. కేంద్ర (యూనియన్) సర్వీస్‌లు-తరగతి I
3. కేంద్ర (యూనియన్) సర్వీస్‌లు-తరగతి II
4. రాష్ట్ర (స్టేట్) సర్వీస్‌లు
5. నిపుణుల సర్వీస్‌లు (Specialists services)
6. కేంద్ర సర్వీస్‌లు తరగతి III
7. కేంద్ర సర్వీస్‌లు తరగతి IV
8. కేంద్ర సెక్రటేరియట్ సర్వీస్‌లు తరగతి. I, II, III, IV

ఈ తరగతులలో ప్రతిఒక్కదానిలో వివిధ విషయాలకు సంబంధించిన సర్వీస్ లను చేర్చడం జరిగింది. ఉదాహరణకు ఆల్ ఇండియా సర్వీస్‌లలో ఇండియన్ సివిల్ సర్వీస్, ఇండియన్ పోలీస్ సర్వీస్ ఇత్యాదులు ఉంటాయి. ఈ నిబంధనలకు సంబంధించిన 1,2 షెడ్యూల్‌లలో వరసగా అఖిలభారత, కేంద్ర సర్వీస్‌ల జాబితాలు చేర్చినవి. మిగిలిన వాటికి కేంద్రసర్వీస్‌లకు సంబంధించి భారత ప్రభుత్వము, రాష్ట్ర సర్వీస్‌లకు సంబంధించి రాష్ట్ర ప్రభుత్వము వాటిని ఏ తరగతులలో (1, 2, 3, లేదా 4) చేర్చవలెననేది నిర్ణయించి ప్రతి నిర్ణయాన్ని ఇండియా గెజిట్‌లోగానీ, రాష్ట్ర గెజిట్‌లోగాని ప్రచురించడం జరుగుతుంది. రాష్ట్ర సర్వీస్‌లను గూడా మొదట 1, 2, 3, 4 తరగతులలో విభజితమై ఆ తరవాత విషయరీత్యా వర్గీకృత మవుతుంది. అఖిల భారత కేంద్ర 1, 2 తరగతులకు, రాష్ట్ర సాంకేతిక తరగతులకు చెందిన ఉద్యోగాలలో నానావిధాలైన ఉద్యోగాలను చేర్చిన జనరల్ సర్వీస్ ఒకటి ఉంది. నిపుణుల సర్వీస్‌లు భారతప్రభుత్వం లేదా రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల నియంత్రణకింద ఆయా ప్రభుత్వాలు ప్రకటించే (అఖిల భారత కేంద్ర, రాష్ట్ర సర్వీస్‌లుకాక) సర్వీస్‌లతో కూడుకొని ఉంటాయి. [15]

కాబట్టి ఈ రోజుకు భారతప్రభుత్వ సర్వీస్‌లు, అఖిల భారత సర్వీస్‌లు, కేంద్ర (యూనియన్) సర్వీస్‌లు అని వర్గీకృతమవుతాయి. ఈ రెండవ రకపు సర్వీస్‌లు 1, 2,

13. Home Department Notification No. 299-45-Ests, d/ 15th April, 1954.
14. Civil Services (Classification, Control and Appeal) Rules, P. 14.
15. The Civil Services (Classification, Control and Appeal), Rules, 15-20.

3, 4 తరగతులుగా విభజితమవుతాయి. కాని ఇంగ్లండ్‌లోవలె భారతదేశంలో కూడా ఈ వర్గీకరణ సర్వత్రా వర్తించక కొన్ని మంత్రిత్వ శాఖలు వాటి సొంత శాఖా తరగతులను, గ్రేడ్‌లను కలిగిఉన్నాయి. దీనికి రైల్వే, తంతితపాలను ఉదాహరించవచ్చు. కొన్ని విషయాలలో (ఉదాహరణకు-రక్షణ కేంద్రాలయంలోని సివిలియన్ ఉద్యోగాలు) సక్రమ వర్గీకరణ అంటూ జరగలేదు. రాష్ట్రసర్వీస్‌లలో కూడా 1, 2, 3, 4 అనే వర్గీకరణ ఉంది. దానిపై అదనంగా గెజిటెడ్, నాన్‌గెజిటెడ్ అనే వర్గీకరణ కూడా ఉంటుంది.

అఖిలభారత సర్వీస్‌లు (All India Services)

రాజ్యాంగంలోనే అఖిల భారత సర్వీస్‌లను ఏర్పాటు చేయడం జరిగింది.[16] ఐ.ఎ.ఎస్., ఐ.పి.ఎస్ గురించి ప్రత్యేకంగా ప్రస్తావించి కొనసాగించడం జరుగుతున్నది. అదికాక పార్లమెంటు చట్టరీత్యా ఇతర సర్వీస్‌లను స్థాపించే హక్కును కూడా కలిగి ఉన్నది. అఖిల భారత సర్వీస్‌ను స్థాపించే చట్టాన్ని ఆమోదించే ముందు రాజ్యసభ $\frac{2}{3}$ మెజారిటీలో అటువంటి సర్వీస్ అవసరమని చెప్తూ ఒక తీర్మానాన్ని ఆమోదించవలె. ఈ సందర్భంలో రాష్ట్రాలను కూడా సంప్రదించడం జరుగుతుంది. 1951 సంవత్సరం అఖిల భారత సర్వీస్‌ల చట్టం 42 మేరకు భారత ప్రభుత్వానికి రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలను సంప్రదించి అఖిల భారత సర్వీస్‌లకు నియమితమయ్యే వారి భర్తీ, తదితర సర్వీస్ నియమాలను చట్టరీత్యా నిర్ణయించే అధికారం ఇవ్వడం జరిగింది. ఈ సర్వీస్‌లు కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల రెండిటికింద ఉంటాయి కనక వాటి రెండిటికి అవి ఉమ్మడి సర్వీస్‌లు ఇండియన్ ఫారిన్ సర్వీస్ కూడా అఖిల భారత సర్వీసే. వారు దేశంలోగాని, విదేశాలలోగాని పనిచేయడానికి సిద్ధంగా ఉండవలె.

1961 డిశంబరు 1 న రాజ్యసభ ఆమోదించిన తీర్మానం మేరకు 1962-63 సంవత్సరాలలో ఇండియన్ ఫారెస్ట్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఇంజనీర్స్ సర్వీస్ అనే రెండు కొత్త అఖిల భారత సర్వీస్‌లు స్థాపితమయినాయి. 1964లో విద్యామంత్రి చాగ్లా భారత విద్యా సర్వీసును స్థాపించవలెనన్న తన ఉద్దేశాన్ని వెల్లడించినాడు. ఇదిగాక అప్పుడప్పుడు భారత వైద్య ఆరోగ్య సర్వీసు, భారత జుడీషియల్ సర్వీసు, భారత వ్యావసాయక సర్వీసు, భారత వాణిజ్య సర్వీసు మొదలైనవాటిని స్థాపించవలెనన్న ప్రతిపాదనలు చేసి తర్కించడం జరుగుతూనే ఉంది.

అఖిలభారత సర్వీస్‌ల ఆవశ్యకత (The Need for All India Services)

బ్రిటిష్‌వారి హయాంలో పర రాజ్యాల స్థిరత్వానికి ఉక్కుకవచంవలె ఉండేటట్లు అఖిల భారత సర్వీసులు స్థాపితమయినాయి. కాగా వేరొక ప్రయోజనం రీత్యా అవి స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన తరవాత కూడా కొనసాగించబడినాయి. ఇప్పటి పరిస్థితులలో ఈ సర్వీసులను కొనసాగించడానికి సంగ్రహంగా కింద కారణాలను పేర్కొనవచ్చు.

(1) అఖిల భారత సర్వీసులు రాష్ట్రాల వేర్పాటు ధోరణులను ఎదుర్కొని దేశపు ఐక్యతను, సంఘీభావాన్ని పెంపొందిస్తాయి. సాధారణంగా ఈ సర్వీసులలోని అధికారులు వారి సొంత రాష్ట్రాలుకాక ఇతర రాష్ట్రాలలో నియమితులవుతారు. రాష్ట్రంలోని అధికారుల కన్నా వీరు స్థానిక, ప్రాంతీయ ఒత్తిడులకు తక్కువగా లోబడతారు.

---

16. Article 312.

(2) ఆ సర్వీసుల అధికారులను కేంద్ర రాష్ట్రాలకు మధ్య బదిలీ చేయడం జరుగుతూనే ఉంటుంది. అందువల్ల ఆ రెండు ప్రభుత్వాలకు మధ్య అవగాహనకు వారు ఎంతగానో తోడ్పడతారు.

(3) ఈ అధికారులు చాలా విస్తృత పరిధి నుండి భర్తీ చేయబడి ఎక్కువ జీతం, హోదా, మర్యాద కలిగిఉంటారు. కాబట్టి రాష్ట్ర సర్వీసుల విషయంలో కన్నా ఎక్కువ యోగ్యతకలవారు ఈ సర్వీసులకు ఆకర్షితులవుతారు.

(4) అఖిల భారత సర్వీసులవారు రాష్ట్రాలలోని ముఖ్య ఉద్యోగాలు ఆక్రమించి రాష్ట్ర మంత్రులకు స్వాధీనతతో సలహాలు నివ్వగలుగుతారు. రాష్ట్ర అధికారులు అటువంటి సలహాల నీయడానికి తటపటాయిస్తారు.

(5) పెద్ద ఉద్యోగాలకోసం కొన్ని రాష్ట్రాలలో తగినంత యోగ్యత ఉన్నవారు లేరు కాబట్టి ఇతరరాష్ట్రాలనుంచి భర్తీజరిపి అఖిల భారత సర్వీసులు ఈ లేమిని తొలగిస్తాయి.

(6) ఒక రాష్ట్రంలో రాజ్యాంగ విధానం విఫలమైనప్పుడు రాష్ట్రపతి పాలన వస్తుంది. అప్పుడు రాష్ట్రపతి విధానాల అమలుకు కేంద్ర నియంత్రణలో అఖిల భారత సర్వీస్‌లవారు ఉండటమనేది చాలా లాభదాయకము.

ఈ యోగ్యతలతోపాటు అఖిలభారత సర్వీస్‌లు కింది విమర్శలకు కూడా గురైనవి.

(1) ఈ సర్వీస్‌లు బ్రిటిష్ వలస రాజ్యవిశేషాలు కాబట్టి వాటికి స్వతంత్ర భారతదేశంలో స్థానం లేదు.

(2) అఖిల భారత సర్వీస్‌లు మన రాజ్యాంగపు సమాఖ్య నియమాన్ని కొంత వరకు ఉల్లంఘిస్తాయి. ఈ ప్రాతిపదికపైననే 'లీ కమీషన్' సిఫారసుల ననుసరించి ఇంపీరియల్ సర్వీసులను రద్దు పరిచినారు. ఈనాడు కేంద్రాన్ని ప్రజాస్వామికంగా నిర్వహించడం నిజమేకాని కేంద్రంలోను, రాష్ట్రాలలోను వేరువేరు రాజకీయ పార్టీలు అధికారంలోకివస్తే క్లిష్ట సమస్యలు ఉత్పన్నమవుతాయి.

(3) రాష్ట్రాలలో ఉండే అఖిల భారత సర్వీసుల సభ్యులకు సంబంధించి కేంద్ర ప్రభుత్వం భర్తీచేసి, శిక్షణ యిచ్చి, ఆ సర్వీసుల రాష్ట్ర కాడర్‌లను నిర్ణయించి వారిపై క్రమశిక్షణాధికారం చెలాయిస్తుంది కనక రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకూ మంత్రులకూ వాటిపై పూర్తి నియంత్రణ ఉండదు. మంత్రిని నియంత్రణ నుంచి స్వాధీనతలో ఉండే సర్వీసులు మంత్రిత్వ బాధ్యత సూత్రాన్ని ఉల్లంఘిస్తాయి. ముంద్రా కేసులో న్యాయమూర్తి చాగ్లా చెప్పినట్లు ప్రభుత్వోద్యోగుల చర్యలకు మంత్రులు బాధ్యులు. అటువంటి ఉద్యోగులు తమ నియంత్రణలో లేకపోతే మంత్రులు ఆ బాధ్యతలను ఎట్లా స్వీకరిస్తారు? అఖిల భారత సర్వీసుల నియామకానికి రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల విముఖత దీనివల్ల విశదమవుతుంది.

(4) అఖిల భారత సర్వీసుకు విముఖత ప్రాంతీయ భక్తి విశ్వాసాలపై కూడా ఆధారపడి ఉంటుంది. అఖిల భారత సర్వీసులలో కొన్ని రాష్ట్రాలకు అతి ఎక్కువ ప్రాతినిధ్యం ఉండగా, మరికొన్నిటికి వాటికి తగినంత లేదు. ఉదాహరణకు ఐ.ఎ.ఎస్ ప్రత్యక్ష భర్తీకి సంబంధించి 1948-1960 లకు మధ్య మద్రాసు, ఉత్తరప్రదేశ్, బొంబాయి, పంజాబ్‌లు 58 శాతం మందిని ప్రసాదించగా మిగిలిన 11 రాష్ట్రాలు 42 శాతం మందిని మాత్రమే ఇవ్వ

గలిగినాయి. దీనితో అఖిల భారత సర్వీసులపై జనాభా ప్రాతిపదికగా ప్రాంతీయ, రాష్ట్ర కోటాలను ఏర్పరచవలెనని గట్టి కోరిక బయలుదేరింది.

5. రాష్ట్రం బయటినుంచి వచ్చిన అధికారులు ప్రజల భాష, వాతావరణము సరిగా అర్థంచేసుకోలేక వారి సమస్యలను అవగాహనం చేసుకోలేకపోవడం, వారి సహకారం పొందలేకపోవడం జరుగుతున్నట్లుగా చెబుతున్నారు అందువల్ల రాష్ట్రాలకు కేటాయించిన వారు రాష్ట్రపువారై ఉండవలెనన్న గట్టి కోరిక వెలిబుచ్చడం జరిగింది.

ఈ విమర్శలు ఎట్లాఉన్నా జాతీయ ఐక్యతను కాపాడడానికి, విచ్ఛిన్నకరశక్తులను ఎదుర్కోవడంలో మొత్తంమీద లాభం అఖిల భారత సర్వీస్‌పైపే మొగ్గుతుంది.

కేంద్ర సర్వీస్‌లు (The Centril Services)

ప్రస్తుతం కేంద్ర సర్వీస్‌ల ప్రథమశ్రేణి జాబితాలో కింది 24 సర్వీస్‌లున్నాయి. (1) భారత ఆడిట్-అకౌంట్ల సర్వీస్. (2) భారత రక్షణ అకౌంట్ల సర్వీస్ (3) కేంద్ర ఇంజనీరింగ్ సర్వీస్ తరగతి I (4) భారత కస్టమ్స్ సర్వీస్, (5) భారత తంతి తపాలాశాఖలోని సుపీరియర్ టెలిగ్రాఫ్ ఇంజనీరింగ్-వైర్‌లెస్ విభాగము (6) భారత తంతి తపాలా సర్వీస్ తరగతి I (7) భారత భూగర్భ సర్వే తరగతి I (8) భారత మీటియరొలాజికల్ (Meteorological) సర్వీస్ తరగతి I (9) పురాతన వస్తుశాఖ (Archaological Department) (10) గనుల శాఖ తరగతి I (11) భారత జూలాజికల్ సర్వే (12) భారత సర్వే తరగతి I (13) భారత ఎక్లిజియాస్టిక్ ఎస్టాబ్లిష్‌మెంట్ (Ecclegiastic Establishment) (14) భారతప్రభుత్వ రాజకీయశాఖ (Politicil Department) (15) వైద్య పరిశోధనాశాఖ (భారతవైద్య సర్వీస్ అధికారుల మినహా) (16) నల్లమందుశాఖ (17) బెంగాల్ పైలెట్ సర్వీస్ (18) ఆదాయపు పన్ను తరగతి I (19) సచివాలయ సర్వీస్ తరగతి I (20) వాణిజ్యనౌకాశిక్షణసర్వీస్ (Mercantile Marin Training Shipe Service) తరగతి I (21) కేంద్ర రెవెన్యూ కెమికల్ సర్వీస్ తరగతి I (22) రైల్వే ఇన్‌స్పెక్టరేట్ సర్వీస్ (23) భారత తపాలా సర్వీస్ తరగతి I (24) సాధారణ కేంద్ర సర్వీస్ తరగతి I.

పైన చెప్పిన కేంద్రసర్వీస్ కాడర్లకు (కొన్ని కాలగతిపట్టిన సర్వీస్‌లు తప్ప) వాటివాటి ద్వితీయశ్రేణులు కూడా ఉన్నాయి.

కేంద్ర సర్వీస్‌ల తృతీయ, చతుర్థ శ్రేణులు వరుసగా ఇంతకుముందు ఉన్న అధీన, అధమ సర్వీస్‌ల స్థానే వచ్చినవి బ్రిటిష్ పాలనాకాలంలో ఉన్న అధికారులు, కాలదోషం పట్టిన పద్ధతుల సూచనలను తొలగించి సివిల్ సర్వీస్ వర్గీకరణ నిబంధనలను ఈనాటి పరిస్థితులకు అనుగుణంగా చేసేటందుకు తిరగదోడే ప్రయత్నాలు జరుగుతున్నాయి.

1955 లో భారత ప్రభుత్వం భారత ప్రాంతీయ, భారత సైంటిఫిక్ సర్వీస్‌లను నిర్మించింది.[18] అనేక ఇతర కేంద్ర సర్వీస్‌ల స్థాపనకూడా పరిగణనలో ఉన్నది. అవి (1) కేంద్ర ఫారెస్ట్ సర్వీస్, (2) కేంద్ర వ్యవసాయపశుపోషణా సర్వీస్ (3) భారత రెవెన్యూ సర్వీస్ (4) రక్షణశాస్త్ర సర్వీస్ (5) భారత ఇంజనీరింగ్ సర్వీస్ (6) కేంద్ర లైబ్రేరియన్

17. The Civil Service (Clasification, Control and Appeal) Rules 1951.
18. Hindustan Times, July 28, 1956.

సర్వీస్ (7) భారత సమాచార సర్వీస్ (8) పారిశ్రామిక నిర్వహణా సర్వీస్ (9) కేంద్ర ఆరోగ్య సర్వీస్ (10) ఆర్థిక గణాంక సలహా సర్వీస్.[19]

చరిత్రపరంగా భారతదేశంలోని సర్వీస్‌ల వర్గీకరణ జీతపురేట్లు, ఉద్యోగపు విధుల కన్నా భర్తీచేసే అధికారంపైన ఆధారపడి జరిగింది. ఉదాహరణకు సెక్రటరి ఆఫ్ స్టేట్ ఫర్ ఇండియా భర్తీచేసే సర్వీస్‌లు ఇంపీరియల్ సర్వీస్‌లు (ఇప్పటి అఖిలభారత సర్వీస్‌లకు పూర్వసర్వీస్‌లు) గవర్నర్ జనరల్ భర్తీచేసేవి కేంద్రసర్వీస్‌ల తరగతి I గాను, కింది అధికారులు నియమించేవి ద్వితీయశ్రేణి, అధీన, అధమ సర్వీస్‌లుగాను ఉండినాయి. తరగతి I-II సర్వీస్‌లకు సాధారణంగా (తప్పనిసరిగా గానీ, వారికి మాత్రమే గానీ కాకపోయినా) గెజిటెడ్ హోదా ఇవ్వబడింది. ఈ వర్గీకరణ పద్ధతిని క్రమశిక్షణాధికారము, క్రమశిక్షణ ఆదేశాలపై అప్పీలు చేసుకోవడం వంటి వాటితో చట్టనిబంధనలు ముడిపెట్టినాయి.[20] పాలన, కార్యనిర్వాహక, గుమాస్తా అనే బ్రిటిష్ వర్గీకరణను భారతదేశం కూడా అనుసరించవలెనని కేంద్ర వేతనాల సంఘాన్ని కోరినా ఇంగ్లండ్‌లోవలె భారతదేశంలో వివిధ విద్యాస్థాయులను బట్టి భర్తీ జరపడంలేదనే కారణాన ఆ సంఘం ఈ సలహాను త్రోసిపుచ్చింది. చాలామంది అధికారులు రెండురకాల విధులను నిర్వహిస్తారు కనుక ఈ దేశంలో ఏదైనా ఉద్యోగం పాలనాతరగతికి గానీ, లేదా కార్యనిర్వాహక తరగతికి గానీ చెందినదని కచ్చితంగా చెప్ప లేము. భారత వర్గీకరణ భర్తీ అధికారంపై ఆధారపడి జరిగినా విధుల తరహాను జీతపు స్కేల్‌లను సూచించేదిగా కూడా ఉంటుందని సంఘం చెప్పింది. తరగతి I లో కొన్ని పెద్ద హోదాగలిగి పాలనాపరమైన విధులుగల ఉద్యోగాలు చాలా ఉన్నాయి. తరగతి II వాటికి కూడా చాలా సందర్భాలలో తరగతి I వంటి విధులే ఉంటాయికాని వాటికి జీతం హోదా తక్కువగా ఉంటాయి తరగతి II (పూర్వపు అధీన సర్వీస్) లో గుమాస్తా అను విధాయక, కార్య నిర్వాహక లేదా కార్యాలయపు బయటి (Outdoor) విధులు ఉంటాయి. అధమ సర్వీస్‌లు ఒకమేరకు ఎక్కువగాని జీతంలో (ఇప్పట్లో రూ. 60, పూర్వం రూ. 30) కూడుకొని ఉంటాయి. కాబట్టి కమిషన్ అవసరమైన కొంతమేరకు తప్ప ఇప్పుడున్న పథకాన్ని కాని, పేర్లను గాని మార్చే అవసరం లేదని చెప్పింది.[21]

భారతీయ వర్గీకరణకు సంబంధించి మూడు విషయాలపై విమర్శవచ్చింది. మొదట ఈ వర్గీకరణ చేయవలసిన పనుల స్వభావము, విధులు, బాధ్యతలపై ఆధారపడి శాస్త్రీయంగా లేదా కచ్చితమైన నియమాల ఆధారంగా జరిగినదికాదు. తరగతి I-II ల అభ్యర్థులకు కావలసిన అర్హతలు వేరుకాదు. చాలా సందర్భాలలో వారుచేసే పనులుకూడా వేరుగా ఉండవు వారిద్దరుకూడా పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ నిర్వహించే పోటీపరీక్ష ఆధారంగా భర్తీ (లేదా వరణము) చేయబడతారు. ఒక్కొక్కసారి ఇద్దరూ ఒకే ఉమ్మడి పరీక్షాఫలితాలద్వారానే భర్తీచేయబడతారు. కాబట్టి ద్వితీయశ్రేణి అధికారుల ప్రతినిధులు ఆ రెండు తరగతులను విలీనంచేయవలెనని కోరతారు. భారత వర్గీకరణ 'పై' లేదా కింది అంతస్తుల భర్తీ అధికారులకు సంబంధించి చేసినది గనక అది పాత హయాం అనుసరించిన

19. Report of The Ministry of Home Affairs, 1952-53, pp. 56.
20. See The Civil Service (Classification, Control and Appeal) Rules.
21. The Report of The Central Pay Commission, 1947, pp. 14-15.

పక్షపాత వైఖరికి సరిపోయినా నవీన ప్రజాస్వామ్యసూత్రానికి అనువైనదికాదన్నది రెండవ విమర్శ. కానీ ఏ వర్గీకరణ పథకంలోనైనా పై అంతస్తు, కింది అంతస్తు అనే వైవిధ్యం ఏ విధంగా తొలగింపతలెనో తెలుసుకోవడం కష్టము. సివిల్ సర్వీస్‌నంతటినీ అలముకొనేటంత విస్తారంగా భారత వర్గీకరణ లేదనీ, అన్ని మంత్రిత్వ శాఖలలోనూ ఇతర శాఖలలోనూ ఏక రూపత లేదన్నదీ ఆఖరు విమర్శ. ఇక్కడకూడా ప్రత్యేక పరిస్థితులు ఉండడంవల్ల అన్ని శాఖలకూ వర్తించే విధంగా ఏకరూప వర్గీకరణ అనేది అసంభవమని చెప్పవలె. అట్లా అని ఆయా శాఖలలో సర్వీస్‌ల విభాగాలలో వర్గీకరణ ఉండకూడదనికాదు.

వర్గీకరణ ప్రయోజనాలు (Advantages of Classification)

ఉద్యోగ బృందపాలనను సులువుచేసి, క్రమబద్ధంచేస్తుందనేది వర్గీకరణ వల్ల మొదటి లాభము. ఈనాడు పెద్ద దేశాలలో ఉద్యోగాలసంఖ్య లక్షలలో ఉండి ప్రతి ఉద్యోగానికీ సంబంధించి అర్హతలు, జీతపు స్కేల్‌ను పదోన్నతి అవకాశాలు, బదిలీ, భర్తీపద్ధతులు పదవీ విరమణ ఏర్పాట్లు మొదలగునవి విడివిడిగా నిర్ణయించవలెనంటే ఉద్యోగి బృంద పాలనాభారం మోయలేనంత అవుతుంది. వర్గీకరణలో ఎక్కువ సంఖ్యలో ఉండే ఈ ఉద్యోగాలు 6, 7 తరగతులలోకి అమర్చబడతాయి. వీటిలో ప్రతి తరగతి సభ్యులు ఒకే ప్రక్రియద్వారా భర్తీచేయబడి, ఒకేరకపు కనీసార్హతలు, జీతపు స్కేల్‌లు, విధులు, బాధ్యతలతో ఉంటారు. ఒకే తరగతికి చెందిన ఉద్యోగాల విషయంలో ఒకేరకంగా చూడటం సాధ్యమవుతుంది. ప్రతి ఉద్యోగానికి ప్రత్యేకంగా ఆలోచించి నిర్ణయించవలసిన అవసర ముండదు. ఎప్పుడైనా ఒక కొత్త ఉద్యోగాన్ని సృష్టించవలెనన్నా దానికి నియామకం చెయ్యవలెనన్నా అది ఏ తరగతికి చెందుతుందో తెలుసుకోవడం ద్వారా దాని ప్రత్యేక గుణాలను గుర్తించవచ్చు.

రెండు, వర్గీకరణ బడ్జెట్‌లు, ఖాతా అధికారుల విధుల నిర్వహణకు దోహదం చేస్తుంది. ప్రస్తుతం మొత్తం ప్రభుత్వ ఖర్చులో ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతాలు చాలా ఎక్కువ భాగాన్ని (ఒక్కొక్కసారి 60 శాతం వరకు) ఆక్రమిస్తున్నాయి. ప్రతి ఉద్యోగం విడివిడిగా ఉన్నదానికన్నా ఉద్యోగాలను వర్గీకరిస్తే జీతాలు వాటికి సంబంధించిన పునఃప్రాప్త ఖర్చుల అంచనాలు మొదలయినవి తేలికగా తయారుచేయవచ్చు. ప్రతి తరగతికి ఏక రూపంగా తయారు చేయవచ్చు కాబట్టి వర్గీకరణ ఉద్యోగపు స్థితిగతుల వినియమాన్ని తేలిక పరుస్తాయి. ప్రభుత్వ ఖాతాల తయారీ బడ్జెట్ శీర్షికలను, ఉప శీర్షికలను అనుసరిస్తుంది కాబట్టి వర్గీకరణద్వారా జరిగే బడ్జెట్ సదుపాయం ఖాతాల తయారీకి కూడా ఉపకరిస్తుంది.

మూడు, వర్గీకరణ ఒక ఉద్యోగానికి జీతాన్ని నిర్ణయించడంలో ఆశ్రిత పక్ష పాతంగానీ, నిరంకుశత్వము గానీ లేకుండా చేస్తుంది.

నాలుగు, సక్రమ పదోన్నతికి వర్గీకరణ అత్యవసరము. పదోన్నతి ఒకే తరగతి లోని కింది ఉద్యోగం నుంచి పైదానికి జరుగుతుంది. దానివల్ల ప్రతి ఉద్యోగి పదోన్నతి అవకాశాలు ఏర్పడి అతనికి కాల్రకమేణా తనకు లభ్యమయ్యేదేదో ముందుగానే తెలుస్తుంది. తరగతులుగాని, పదోన్నతికి సక్రమ రేఖలుగాని లేకపోతే పై ఉద్యోగపు ఖాళీలకు ఎక్కడి

నుంచైనా, ఎవరినైనా తేవచ్చు. ఈ పరిస్థితులలో ప్రభుత్వోద్యోగికి దేనికోసం కనిపెట్టుకో వలెనో తెలియక పోవడంవల్ల నిస్పృహ, నిరాశ కలిగి మనోధైర్యాన్ని కోల్పోతాడు.

ఐదు, వర్గీకరణ సామూహికస్పృహను (Corporate Consciousness) ఇనుమడింపజేస్తుంది. ప్రతి తరగతికి స్వమర్యాదను, గర్వాన్ని కూర్చి, సర్వీసుల మనో ధైర్యాన్ని కూడా ఇనుమడింపజేస్తుంది.

ఆరు, వర్గీకరణవల్ల ప్రతి ఉద్యోగానికి ఉండే విధులను చక్కగా నిర్వచించడం జరుగుతుంది కనక ఉద్యోగ నిర్వర్తనానికి వస్తుపర ప్రమాణాలను నెలకొల్పడం జరుగు తుంది.

చివరిగా విధులు, బాధ్యతలు ప్రతి ఉద్యోగపు పదోన్నతి రేఖలు చక్కగా వివ రించిన సరిఅయిన వర్గీకరణ వ్యవస్థా పటాలను (Organisation Charts) తయారు చేయడంలో చాలా ఉపకరిస్తుంది.

ప్రమాణీకరణలోని అప్రయోజనాలు
(Disadvantages of Classification)

సర్వీసులో ప్రజాస్వామిక సమానత్వం, ఐక్యత, మంచితనానికి భిన్నంగా వర్గ మనస్తత్వాన్ని పెంపొందిస్తుందని వర్గీకరణపై విమర్శకులు చెప్పే అభ్యంతరాలలో ఒకటి. పై తరగతులవారు అధికులమనే మనస్తత్వాన్నీ, కిందివారు అధీనులమనే మనస్తత్వాన్నీ పెంచు కొంటారు. కాని ఈ అభ్యంతరం పాలనాప్రక్రియ తప్పించుకోలేని ఆదకార పరంపర వ్యవస్థలోనే దాగి ఉంటుంది. తరగతులు, కులాలవలె దృఢత్వాన్నీ, ప్రత్యేకతను పొంద కుండా కింది తరగతులనుంచి పై వాటికి పదోన్నతి కలుగ జేయడం ద్వారా ఈ మనస్తత్వా లను వీలయినంత మేరకు తగ్గించవచ్చు.

వర్గీకరణలోని ఇబ్బందులు (Difficulties of Classification)

ఉద్యోగాల వర్గీకరణ ముఖ్యంగా మూడు ఇబ్బందుల నెదుర్కోవలె. మొదటిది, సరిహద్దు సముదాయాల సమస్య. ఈ సముదాయాలు పై తరగతులలోకి పాకేటందుకు ప్రయత్నిస్తుంటాయి. ఉదాహరణకు తరగతి II లోని పైవారు తరగతి I అట్టడుగువారికంటే తాము ఎక్కువ అనుభవయోగ్యులమనీ, అర్హతలను పోలిస్తే వారికన్నా తమకు తక్కువ లేవంటూ ప్రథమశ్రేణిలోకి జొరబడవలెనని ప్రయత్నిస్తారు. రెండు, వర్గీకరణను జరిపే వారిపై ఒక్కొక్కసారి రాజకీయ ఒత్తిడిని తీసుకొని రావడంతో దానికి తట్టుకొనే స్వాధీ నతను వారికి కలుగజేయలేని పక్షంలో వర్గీకరణ ప్రణాళిక వక్రించవచ్చు. చివరిగా ఏ వర్గీకరణ ప్రణాళిక వర్గీకరించవలసిన ఉద్యోగాలన్నిటిని కూడగట్టుకొనేదిగా ఉండదు. అసాధారణమై మిశ్రమగుణాలు కలిగి, ఏ తరగతిలోనూ ఇమడని చాలా ఉద్యోగాలంటూ ఎప్పుడు ఉంటూనే ఉంటాయి. వర్గీకరణ ప్రణాళిక ప్రయోజనం అది ఎన్ని తరగతులతో కూడుకొని ఉంటుంది అనే దానికి విలోమ నిష్పత్తిలో (Inversely Proportional) ఉంటుంది. తరగతుల సంఖ్య ఎక్కువగా ఉంటే ప్రణాళిక చాలా ఇబ్బందికరంగాను, విప రంగానూ ఉంటుంది. తరగతుల సంఖ్యను తగ్గిస్తూ ప్రతి ఉద్యోగాన్ని దానికి తగిన స్థానంలో ఉంచవలెననేది చాలా కష్టమైన పని.

జీతపు స్కేలులు, సర్వీస్ నియమాలు
(Pay Scales and Conditions of Service)

ఒక ఉద్యోగ జీవనము, దాని సభ్యులు దాని ద్వారా జీవించి వారికుటుంబ తదితర బాధ్యతలను నిర్వర్తించేటందుకు దానికి చెందిన వేతనంకోసం ఎదురుచూస్తారు. ప్రజల అంచనాలో ఉద్యోగానికి గౌరవాన్ని కలుగజేసేవాటిలో వేతనం కూడా ఒకటి. అందువల్ల ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కున్న ఆకర్షణలలో జీతంలేదా వేతనమనేది ఒక ముఖ్యమైన అంశము. ఉద్యోగులకు సంబంధించి ఇది చాలా సున్నితమైన అంశంగా చెప్పవలె.

వేతన విధాన నిర్ణయ యోచనలు
(Consideration Governing Pay Policy)

ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతబత్తేలను నిర్ణయించే యోచనలేవి ? వేతన విధాన నిర్ణయానికి ఒకదాని నొకటి సమర్థించేవిగానూ, మరికొన్ని పరస్పర విరుద్ధమైనవిగానూ ఉండే కొన్ని యోచనలున్నాయి. మొదట ఒకే రకపు ఉద్యోగాలకు ప్రభుత్వేతర సంస్థలలో ఎంత జీతం ఇస్తారో దానికి తగిన విధంగానే ప్రభుత్వం కూడా ఇయ్యవలె. బ్రిటిష్ పారిశ్రామిక న్యాయస్థానం తన తీర్పులో తపాల ఆఫీసులలో నేర్పరితనపు పనివాళ్ళ వేతనాలను గురించి ఈ విధంగా చెప్పింది. తపాల ఆఫీసులోని పనివాళ్ళ వేతన నిర్ణయంలో వాళ్ళ జీతాలకు బయటి పరిశ్రమల మొత్తంమీద ఇచ్చే వేతనాలకు మధ్య న్యాయమైన సంబంధం ఉండే నియమాన్ని పాటించవలె.[22]

ఈ నియమం సరసమైనదిగా ఉన్నా దానికి తగిన ఇబ్బందులు లేకపోలేదు. ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో ఉండే చాలా ఉద్యోగాలవంటివి వర్తక వాణిజ్య సంస్థలలో ఉండవు. దీనికి పోలీస్ ఉద్యోగాలను ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. అదీగాక ప్రభుత్వ సర్వీస్ పైఉద్యోగాలలో జీతాలను పెంచుకోవడానికి, కార్మిక సంఘాలను నెలకొల్పడానికిగాని, సమ్మెచేసే హక్కుగానీ ఇవ్వబడదు. కాబట్టి దానికి బదులుగా వేరొక ఏర్పాటు ఉండవలె. అదీగాక ఈ నియమం ప్రభుత్వ వర్తక వాణిజ్యపు వారికన్నా వేతనంరేట్ల విషయంలో ఆదర్శమైన యజమానిగా ఉండవలెనన్న మరొక నియమానికి విరుద్ధము. కొంతమంది ప్రభుత్వేతర ఉద్యోగాలతో పోలిస్తే ప్రభుత్వ ఉద్యోగాలకుండే ప్రయోజనాలను ఎత్తి చూపిస్తారు. ఉదాహరణకు పదవీకాలహామీ, ఎడతెగని ఉద్యోగ కాలం, సమ్మెలు, లాకవుట్ల ఇబ్బందిలేక పోవడం, సెలవులు, అలవెన్సులవంటి అనేక ప్రయోజనాలు, పెన్షన్ ఏర్పాట్లవంటివి ఉంటాయి కనక ప్రభుత్వవేతనం వర్తక వాణిజ్యపు వాటికన్నా తక్కువ ఉండవలెనంటారు. ప్రభుత్వ వేతనాలు ప్రభుత్వేతరమైనవాటికన్నా తక్కువ ప్రయోజనకరంగా ఉండకూడదనీ, వీలుగా ఉండే ఎక్కువగా ఉండవలెనన్నది సరిఅయిన దృక్పథము. ప్రభుత్వ సర్వీస్ ఎక్కువగా ప్రత్యేక తరగతులకు చెందుతుంది కాబట్టి ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాలు ప్రభుత్వేతరమైన వాటికన్నా ఎక్కువ ఆకర్షణీయంగా ఉండవలెనని జాతీయ విట్లే కౌన్సిల్‌లోని ఉద్యోగుల ప్రతినిధులు టామ్లిన్ కమీషన్ ముందు వాదించినారు. ఇంతకుముందే చూచాయగా చెప్పినట్లు తన

22. Quoted in The Report of Royal Commission on the Civil Service, 1929-31, pp. 82-83.

ఉద్యోగుల వేతనాలను నిర్ణయించడంతో ప్రభుత్వం ఆదర్శమైన యజమానిగా వ్యవహరించవలెననేది రెండవ నియమము. 'ఆదర్శయజమాని' అనే దానికి టామ్లిన్ కమీషన్ మూడు రకాల వాఖ్యానాలను చెప్పింది.[23] కొంతమంది ప్రకారం "ఆదర్శ యజమాని అంటే సర్వీస్ స్థితిగతుల విషయంలో మిగిలిన యజమానులకన్నా ఒకడుగు ముందుగా ఉండేవాడు." మరి కొంతమంది దృష్టిలో ప్రభుత్వ మిగిలిన యజమానులకన్నా ముందుండటంకాక, ముందువారిలో ఒకడుగా ఉండటం మాత్రమే. ఇంకా మరి కొంతమంది ప్రకారం దీని ఉద్దేశం కేవలం ప్రభుత్వానికి తమ ఉద్యోగుల విషయంలో ఉండే బాధ్యతను ఎత్తిచూపడం మాత్రమే. సాధారణంగా ఆమోద యోగ్యమైన అందరూ ఒప్పుకునే వ్యాఖ్య మొదటిది మాత్రమే కాని ఉద్యోగులవేతనాల విషయంలో ప్రభుత్వ ఇంకా ఎంత ఎక్కువ దయతో వ్యవహరించవలెననేది ఒక వివాదాస్పదమైన విషయము. దానికోసం తనకున్న వనరులు, పన్నులు కట్టే ప్రజలకు బాధ్యత అనేవి ఈ సందర్భంలో ప్రభుత్వ దయకు కొన్ని అవరోధాలు.

ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాల తదితర విషయాలపై నియమితమైన ఆండర్సన్ కమిటీ (Anderson Committee-1923) యజమాని భర్తీకి అనుగుణంగానూ, యోగ్యమైన సిబ్బందిని నిలుపుకొనేటట్లూ వేతనాలు ఉండవలెనని నొక్కి చెప్పిన నియమం మూడవది. ఆ కమిటీ ఉద్దేశం బాధ్యత, జీవనవ్యయం, వివాహం, పిల్లలు, సాంఘికహోదా మొదలైన కారకాలన్నీ ఈ నియమంలోనే ఇమిడి ఉన్నాయి. ఈ నియమం నిస్సందేహంగా సరిఅయినదేగాని భర్తీకి, యోగ్యులైన వారిని నిలుపుకోవడానికి ఏ మాత్రం అవసరము ? అనే విషయాలను తప్పులుచేస్తూ దిద్దుకోవడం ద్వారానే నిర్ణయించవలె కాబట్టి ఆచరణకు అంతగా ఉపయోగించదు. భారతదేశంలో భర్తీ అయిన ఉద్యోగులకూ సెక్రటరీ ఆఫ్ స్టేట్ ఇంగ్లండులో భర్తీ చేసిన వారికన్నా తక్కువ వేతనం ఉండవలెననేది సమర్థించడానికి విలింగ్టన్ కమీషన్ ఈ నియమాన్నే వాడుకొన్నది.

పెరిగే తరిగే ధరలతోపాటు వేతనాలు కూడా పైకి కిందకి పోయేటట్లు జీతపు స్థాయిని జీవన వ్యయానికి ముడిపెట్టవలెనన్నది నాల్గవ నియమము. ప్రైవేట్ రంగపు ఉద్యోగాల జీతాలు, వేతనాల విషయంలో ఇది ఎక్కువగా వర్తిస్తుంది. ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కు దానిని అన్వయించడమంటే ఆర్థిక పరిస్థితులు మారినప్పుడల్లా వేతన నిర్మాణం కూడా మారవలె. ఇది చాలా అసౌకర్యంగా ఉంటుంది. కాబట్టి మార్కెట్ ధరలలో చిన్నచిన్న మార్పులకు వేతన నిర్మాణం దెబ్బతినకుండా ప్రభుత్వ వేతనాలరేట్లను కనీసజీవిత వ్యయానికి అవసరమైన మేరకన్నా కొంచెం ఎక్కువలో నిర్ణయిస్తారు. రెండు, ప్రపంచ సంగ్రామాల వల్ల ఆకస్మికంగా ధరలు పెరిగిన విధంగానూ, 1929-30 వాణిజ్య మాంద్యంవల్ల వచ్చిన పరిస్థితులలోవలె, యుద్ధరీత్యా లేదా మాంద్యం వల్ల కలిగే ఆర్థిక విపత్తుల కారణంగా ధరలు విపరీతంగా పెరిగినా తరిగినా జీతపు స్కేల్‌లను మార్చవలసి ఉంటుంది.

దేశపు స్థోమతకు, తలసరి ఆదాయానికి జీతపు స్కేల్‌లను ముడి పెట్టవలెనని భారతదేశంలో తరచు చర్చించి గట్టిగా కోరే నియమం ఐదవది. భారతదేశంలో అత్యధిక జీతం రూ. 500 ఉండవలెనని భారత జాతీయ కాంగ్రెస్ చేసిన నిర్ణయం ఈ నియమం ఒత్తిడి ఫలితమే. ఈ నియమం వల్ల స్వాతంత్ర్యానంతరం భారతదేశంలో పెద్ద ఉద్యోగాల

23. Quoted in Tomlin Commission Report, p. 82.

జీతాలను తగ్గించడం జరిగినా అధికారం, బాధ్యతగల పెద్ద ఉద్యోగులకు చాలా తక్కువ జీతం ఉంటే ప్రమాదం ఉంది కాబట్టి అది పూర్తిగా అమలుజరగలేదు. అయినా కూడా వివిధ ఉద్యోగాల వేతనాలు వీలయినంతవరకు ప్రజాస్వామ్య సూత్రమైన సమానత్వాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని నిర్ణయించవలెనని కేంద్ర వేతనాల సంఘం (1951) ముందు కొందరు సాక్షులు వాదించినారు. దీనినిబట్టి కిందివారి వేతనాలను పెంచి పైవారివి తగ్గించవలె. కాని ఆ సంఘము సమానత్వానికి జీతాల నిర్ణయాన్ని ముడిపెట్టనవసరం లేకుండా ఇతర మార్గాలున్నాయని భావించింది.

చివరగా, సరిసమానమైన పనులకు సమానమైన వేతనాలుండవలెనన్నది మరొక నియమము. దీని ప్రకారం వివిధ రకాలపనుల వేతనాల మధ్య సమతుల్యత ఉండి పెద్దరకపు పనికి తక్కువ రకపు దానికన్నా ఎక్కువ జీతం ఉండవలె.

పై నియమాలతో ఎక్కువ భాగం వేతన నిర్ణయ సమస్యలో ఏదో ఒక అంశానికి మాత్రమే సంబంధించినది. దానిలో ఏ ఒక్క దానిని మాత్రమే పరిగణించినా అసంపూర్ణత ఉంటుంది. ఆచరణ యోగ్యమైన ఉపయోగం ఉండవలెనంటే వాటి సమ్మేళనాన్ని పరిగణించవలె. టామ్లిన్ కమీషన్ ముందు బ్రిటిష్ ట్రెజరీ శాఖ ఎష్టాబ్లిష్మెంటు కంట్రోలర్ తన సాక్ష్యం ద్వారా ఆ విధమైన చక్కటి సమ్మేళనాన్ని సూచించినాడు. ఆ సాక్ష్యంలోని భాగం కింది విధంగా ఉన్నది.[24]

“సివిల్ సర్వీస్ వేతనాలపై ప్రభుత్వాల పరంపర ఆచరించిన నియమాన్ని ఈ విధంగా క్లుప్తీకరించవచ్చు.

ప్రభుత్వోద్యోగుల సర్వీస్ స్థితిగతులకు సంబంధించిన అంశాలలో వేతనం ఒకటి మాత్రమే అనేది మొదటి నియమము. ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతన నిర్ణయంలో ఉద్యోగస్థితిగతులకు సంబంధించిన ఉద్యోగ కాలపరిమితి హామీ, పదోన్నతి అవకాశాలూ, సెలవులు, అనారోగ్య సెలవు వసతి, పెన్షన్ వంటి ఇతర అంశాలకు కూడా ప్రాధాన్యం ఇవ్వవలె. దానికి లోబడి సమర్థమైన ఆరోగ్యకరమైన సివిల్ సర్వీస్‌ను నడపడానికి పూర్తి యోగ్యతతో కూడుకొన్న సివిల్ సర్వీస్‌ను భర్తీచేసేటందుకు తగినంత వేతనాలు, ఉద్యోగపు స్థితిగతులు ప్రభుత్వంలో ఉండవలె. వేతనాల రేట్లు ప్రభుత్వోద్యోగుల స్థితిగతులు, సర్వీస్ బయట ఉండే పోటీ వృత్తులలో లభ్యమయ్యే వేతనాలకు, స్థితిగతులకు పోల్చదగినవిగా ఉండవలెనని ఈ నియమం ద్వారా వ్యక్తమవుతుంది.

అటు తరవాత నేను ఉదాహరించిన ముఖ్య లక్ష్యాన్ని చేరేందుకు సివిల్ సర్వీస్ బయట ఉండే మంచి యజమానులు స్కేల్ల విషయంలో అనుసరించే సాధారణ ప్రమాణాలకు సరిగాని వేతనాలను సర్వీస్ స్థితిగతులను ప్రభుత్వోద్యోగులకు నిర్ణయించడం సబబుకాదు. ఆ వేతనాల రేట్లు పోలికలో చాలా తక్కువగాకానీ, చాలా ఎక్కువగా కానీ ఉండరాదు. ఆ విధమైన వైవిధ్యం సివిల్ సర్వీస్‌ను ఒక ప్రత్యేకానుకూలత ఉన్న తరగతిగా చేసి దానివల్ల పన్నుల ద్వారా ఆర్థిక భారాన్ని మోపే సమాజం అధమస్థితికి జారటం వల్ల అన్యాయం చేకూరుతుంది.

24. Report of The Royal Commission on the Civil Service, 1929-31, pp. 83-84.

ఇదీగాక ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాలు చాలా కాలం వరకు మార్పునవసరం లేని విధంగా నిర్ణయించవలె. దీని వల్ల పరిశ్రమ బాగా నడుస్తుందా, లేదా అనే దానిపై ఆధారపడి సామాన్యంగా ఉద్యోగపు విషయాలను తరచు మార్చే బయటి పరిశ్రమలతో పోల్చిచూస్తె ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాలు ప్రతి సంవత్సరానికి మారే అవకాశం చాలా తక్కువ."

ఆచరణలో దానికంతటికీ అర్థం ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాల నిర్ణయాలను బయట పరిశ్రమలు ఇచ్చే స్కేల్‌ల పోలికలో మొదలు పెట్టవలె. దర్యాప్తు ద్వారా, గమనించడం ద్వారా ప్రభుత్వేతర స్కేల్‌లను గుర్తించవలె. అందరికన్నా మంచివారై ఇంగితమెరిగిన యజమానులు ఇచ్చే స్కేల్‌లను మాత్రమే పరిగణించి ప్రారంభించవలె. హామీ తదితర విషయాలలో సర్వీస్ స్థితిగతులు మెరుగుగా ఉంటాయి. కాబట్టి ప్రభుత్వేర సర్వీస్‌కన్నా కొంచెం తక్కువ స్కేల్‌లను సూచించవచ్చు. కాని ఆర్థిక పరిస్థితుల హెచ్చు తగ్గులను తట్టుకునేటందుకు ప్రభుత్వేతర యజమానులకు ఆదర్శంగా ఉండేటందుకు ప్రభుత్వ జీతపు స్కేల్‌లను ప్రభుత్వేతర వాణిజ్య స్కేల్‌లకన్నా తక్కువగా ఉంచరాదు. తరచు మార్పులు చేయనసరం లేకుండాను, చెడు కాలానికి సరిపడిన వీలుబాటు ఉండేటట్లు కనీస జీవిత బత్తెంకన్నా ఆ జీతపు స్కేల్ వీలయినంత ఎక్కువగా ఉండవలె. ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కు, ప్రయివేట్ సర్వీస్‌కు మధ్యపోలిక ఒక సర్వీస్ విభాగానికి వేరొక దానికీ మధ్య మారుతూ ఉంటుంది. ప్రైవేట్ సర్వీస్‌లోని కొన్ని భాగాలతో పోల్చేందుకు వీలయిన భాగాలు ఒక్కొక్కసారి ప్రైవేట్ సర్వీస్‌లలో ఉండవు. కాని టామ్‌లిన్ కమిషన్ చెప్పినట్లు ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కు, బయట వృత్తులకు మధ్య స్థూలమైన పోలిక వీలుగా ఉండడమేగాక అటువంటి పోలిక చాలా అవసరంగా కూడా ఉంటుంది.[25]

ఈ విషయంలో నిజమైన ఆచరణను గురించి సామాన్యీకరించడం కష్టము. స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే క్రమబద్ధమైన వృత్తులకు సంబంధించి ప్రభుత్వ రంగంలో, ప్రభుత్వేతర రంగాల రేట్లనే ఇవ్వవలె. గుమాస్తా తదితర కింది శ్రేణి ఉద్యోగాలలో ప్రభుత్వ వేతనాలు ప్రైవేట్ వాటికన్నా మెరుగు. మధ్య అంతస్తు ఉద్యోగాలకు పరిశ్రమలలో ఉండే తీరులే ఉంటాయి. కానీ పై అంతస్తుల, ముఖ్యంగా అన్నిటికన్నా పైఅంతస్తు ఉద్యోగాలలో వర్తక వాణిజ్య రంగాలలో ఇచ్చే జీతాల కన్నా ప్రభుత్వ రంగపు జీతాలు సామాన్యంగా తక్కువగా ఉంటాయి.

భారతదేశంలో వేతనాల రూపము (Pay Structure in India)

ఎక్కువ మంది ప్రభుత్వోద్యోగులను తక్కువ జీతాలకు నియమించి వారిని తమ ఉనికివల్ల అధికారంవల్ల చేతనైనంత సంపదను ఆర్జించు కోవడానికి వదిలివెయ్యడం అనేది భారతదేశంలో కనీసం మొగల్‌పాలనా కాలంనుంచి వస్తున్న సంప్రదాయసిద్ధమైన ఆచరణ. దీని ఫలితం సర్వీస్‌లలో అవినీతి, లంచగొండితనం ఎక్కువగా ఉండటమే. ప్రభుత్వోద్యోగుల ఈ విధమైన అక్రమ సంపాదనను వారి తదనంతరం సాధారణంగా యజమానులు ఆక్రమించుకొనేవారు. ఒక్కొక్కసారి యజమానుల ఆగ్రహానికి గురిఅయితే వారు బ్రతికి ఉండగనే ఆ సంపద తీసుకోవడం జరిగేది. ఈస్టిండియా కంపెనీ బెంగాల్‌లో అధికారం

25. Ibid., P. 85.

చేజిక్కించుకొన్న తరవాత కూడా దాని ఉద్యోగుల జీతాలు చాలా తక్కువగా ఉండేవి. కానీ వారు భారత నవాబుల వద్దనుంచి, తాము రక్షణ కల్పించే వారి నుంచి బహుమానాలూ, దానాలూ పుచ్చుకోవడం ద్వారాను సొంత వాణిజ్యం ద్వారానూ పెద్దపెద్ద నిధులను సంపాదించే స్వేచ్ఛను పొంది ఉండేవారు. వివిధ స్థాయుల ప్రభుత్వోద్యోగులలో ఈ చారిత్రాత్మక సత్యమైన లంచగొండితనం, అవినీతి పారంపర్యంగా సంక్రమించి ఈ రోజుకూ నిలిచిపోయింది.

ఈ 'నవాబు' వారు ఇంగ్లాండ్ తీసుకొని పోయిన నమ్మశక్యం గాని సంపద కలుగజేసిన అపకీర్తి బ్రిటిష్ పార్లమెంట్ దృష్టికి వచ్చి విమర్శకు గురి అయింది. కంపెనీ ఉద్యోగులనుంచి బహుమానాలు స్వీకరించమనీ సొంత వర్తకం చేయమనీ ఒడంబడికపై సంతకాలు చేయడం ద్వారా లార్డ్ క్లైవ్ రెండవసారి గవర్నర్‌గా వచ్చినప్పటి నుంచీ సంస్కరణలు మొదలైనవి. ఈ నష్టాన్ని పూడ్చేటందుకు వారికి అధికమైన జీతాలు ఇవ్వడం మొదలయింది ఈ విధంగా తరవాత రోజులలో ఐ. సి. ఎస్., ఐ. పి. ఎస్., ఇంపీరియల్ అఖిల భారత సర్వీస్‌లుగా గుర్తెరిగిన ''కవనాంటెడ్'' సర్వీస్‌లు మొదలైనవి ఈ 'కవనాంటెడ్' సర్వీస్‌లకన్నా తక్కువ జీతాలుండి భారతీయులుండే కింది సర్వీస్‌లను 'అన్‌కవనాంటెడ్' సర్వీస్‌లనేవారు. ఈ విధంగా భారత వేతన నిర్మాణంలో ప్రవేశపెట్టిన జాతుల మధ్య పక్షపాత వైఖరి బ్రిటిష్ పాలన అంతమయ్యేవరకూ నిలిచిపోయింది.

బ్రిటిష్ పాలనలో భారత సర్వీస్‌లలో మొట్టమొదటిది ఐ. సి. ఎస్. లేదా ఇండియన్ సివిల్ సర్వీస్. ఇతర సర్వీస్ తరగతుల విషయం ఇంతకు ముందే ప్రస్తావించినాము. 1915 సంవత్సరానికి ముందు ఐ సి.ఎస్. జీతపు గ్రేడ్ మాత్రమేగానీ కాలబద్ధ స్కేల్ లేదు. ఇలింగ్టన్ కమీషన్ ఈ గ్రేడ్ పద్ధతిని తిరస్కరించి దానిస్థానే పెంపొందే కాలబద్ధ స్కేల్ పద్ధతిని సిఫారసు చేసింది. సర్వీస్‌ల వేతన విషయంలో కమీషన్ ఎక్కువ సమర్థులైనవారిని భర్తీ చేసేటందుకూ, సౌకర్యంగానూ, మర్యాదగానూ బ్రతికేటందుకూ, ఆశలకు లోనుగాకుండా సమర్థత నిలిపేటంత జీతాలను మాత్రమే ఇవ్వవలెనన్న స్థూలమైన నియమాన్ని ఉదాహరించింది. భారత ఐరోపావాసుల జీతపు స్కేల్‌లో జాతి ప్రాతిపదికమైన పక్షపాత వైవిధ్యాన్ని తప్పనిసరి అవసరంగా భావించి ఒప్పుకొన్నది కమీషన్. కానీ భారతీయులైనా ఐరోపావారైనా ఇంగ్లండ్‌లో భర్తీ చేయబడ్డవారి జీతాలు ఒకటిగానే ఉండవలెనని నిర్ణయించి ఈ ఇబ్బందిని కమీషన్ కొంతవరకు తొలగించింది.

1920 సంవత్సరం నుంచి ఐ. సి. ఎస్. వారి జీతపు స్కేల్ కొంత మూల వేతనంలోనూ, ఆసియావాసులు కాని వారికి సముద్రాంతర వేతనంలోనూ కూడుకొని ఉండేది. సర్వీస్ మొదలైన 6-18 సంవత్సరాల మధ్య సీనియర్, జూనియర్ అనే రెండు రకాల స్కేల్‌లు ఉండేవి. జూనియర్ రూ 450-50-800-100-1850 సీనియర్ సర్వీస్ 5 వ సంవత్సరంలో రూ. 1000 తో మొదలైన రూ. 2250. ఈ కాలబద్ధ స్కేల్ పైన డివిజనల్, ఆర్థిక. న్యాయశాఖ కమీషనర్‌లు, భారత ప్రభుత్వ కార్యదర్శులు, సెలెక్షన్ గ్రేడ్ జిల్లా సెషన్స్ జడ్జీలు మొదలైన ఉద్యోగాలనేకం ఉండేవి. యూరప్ వాసుల సముద్రాంతరవేతనం (1924 సంవత్సరంలో 'లీ' కమీషన్ సిఫారసు ననుసరించి) నెలకు రూ. 150 నుంచి రూ. 300 ఎన్ని సంవత్సరాలు పనిచేసినారన్న దానిపై ఆధారపడి ఉండేది.

వారి ఆదాయాన్ని ఇంటికి పంపడానికి అనుకూలంగా రూపాయికి రెండు షిల్లింగ్‌ల విదేశ మారకాన్ని, వారికీ, వారి భార్యలకూ భారతదేశం వచ్చేటందుకు పోయేటందుకూ ఉచిత రవాణా సౌకర్యం ఇవ్వడం జరిగేది.

పై అంతస్థు తరగతుల భారతీయులకు సంబంధించి ఇస్లింగ్టన్ కమీషన్ సగటు సర్వీసుల తరగతి నుంచి భర్తీ చేయబడనివారికి నెలకు రూ. 250-40-5-450-50 3-600, ప్రవేశార్హత ఇంకా ఎక్కువ అవసరమైన ఉద్యోగాలకు నెలకు రూ. 300-50-2 500-50-1050 సూచించింది.

అధీన, అడుగు తరగతులకు అప్పట్లో ఉన్న స్కేల్‌లను గురించిన సమాచారం అతి తక్కువగా ఉన్నది. 1884 సంవత్సరంలో బెంగాల్‌లో నియమించబడిన వేతనాల సంఘము అనువిధాయక ఉద్యోగాలకు రూ. 20 మొదలుగా రూ. 250 వరకూ వెళ్లే 20 గ్రేడ్‌లతో కూడుకొన్న స్థిరమైన జీతాలను సిఫారసు చేసింది.

దేశము విస్తృతంగా ఉండటం వల్లను, శాఖశాఖకూ మధ్య ఏకరూపత లేకపోవడం వల్లను వేతన నిర్మాణం మొత్తాన్ని గురించిన చిత్రరూపాన్ని చూపడం కష్టము. కానీ పైన చెప్పిన విషయాలు అంతెలు 1929 సంవత్సరపు ఆర్థిక మాంద్యానికి ముందూ వెనుకా కొన్ని ముఖ్యమైన సర్వీసు స్థాయిలలో వేతన పంథాలను సుమారుగా సూచిస్తాయి. 1908-28 సంవత్సరాల మధ్య, ముఖ్యంగా మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామం తరవాత కాలంలో వేతనాలను అంతటా పెంచడం జరిగింది.

1929-30 సంవత్సరాలలో ఆర్థిక మాంద్యం వచ్చినప్పుడు మొత్తం పరిస్థితిని ప్రభుత్వం సమీక్షించింది. అత్యవసర పరిస్థితిని వెంటనే ఎదుర్కొనేటందుకు ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతంలో 4 సంవత్సరాలపాటు కొంత శాతం కోతను (సాధారణంగా 6 శాతం) ఏర్పాటు చేసి, కొత్తగా నియమించబడేవారికి కొత్తస్కేల్‌ల నిర్మాణం చేపట్టడం జరిగింది. ఈ కొత్తస్కేల్‌లలో అప్పుడున్న జీతాలలో స్కేల్ మొదట్లో 20 శాతం మేరకు అత్యధిక స్థాయిలో 30 శాతం వరకూ కోత వేయబడింది ఉదాహరణకు మాంద్యానికి ముందున్న రూ. 250-25-500 స్కేల్ రూ. 200-20-600 కు తగ్గించడం జరిగింది.

అటు తరవాత రెండవ ప్రపంచ సంగ్రామమప్పుడు ధరలు, జీవితవ్యయం అతిగా పెరగడం సంభవించింది. మాంద్య పరిస్థితులలో (1931-34) స్థిరపరచిన కొత్త జీతపు స్కేల్ అతితక్కువగా భావించి ఉద్యోగుల కష్టాల నెదుర్కొనేటందుకు భారత ప్రభుత్వం కొత్త విధానాలను కనిపెట్టవలసి వచ్చింది. 1940 సంవత్సరం మధ్యలో అట్టడుగు స్థాయి ఉద్యోగులకు తిండిగింజలదర పరిహార వేతనపు పథకాన్ని మంజూరు చేసింది కానీ ఇది తగినంత మేరకు లేకపోవడం వల్ల అసంతృప్తిని కలుగచేసింది. ఆగష్టు 1942 సంవత్సరంలో కరువు బత్తెం పథకం ఒకటి తయారు చేయబడి ఈ పద్ధతిని పక్కకు నెట్టింది. మొదట ఈ పథకం నాన్‌గెజిటెడ్ ఉద్యోగులకు మాత్రమే వర్తింప చేయడం జరిగింది. కానీ ఈ బత్తెపు రేట్లు అది అనువర్తించే ఆర్థిక స్థాయి అప్పుడప్పుడూ పెంచబడుతూ 1944 సంవత్సరం నాటికి నెలకు రూ. 2000 జీతం ఉండే గెజిటెడ్ ఉద్యోగులకూ, అప్పటికే అత్యధిక మేరకు కరువుబత్తెం తెచ్చుకొనే నాన్‌గెజిటెడ్ ఉద్యోగులకూ జీతంలో 17 శాతం యుద్ధ వేతనం మంజూరయింది.

ఇవన్నీ తాత్కాలిక ఉపశమనాలుగా సర్వీస్ వారికి ముఖ్యంగా కింది తరగతుల వారికి ఏ మాత్రం తృప్తినీయలేదు. కాబట్టి 1946 సంవత్సరంలో భారత ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాల రేట్లను యావత్తు పరిశీలించి నివేదించేటందుకు కేంద్రవేతనాల సంఘం నియమితమయింది. అది 1947 సంవత్సరంలో తన నివేదికను అందించింది. ఈ నాటి భారత వేతన నిర్మాణం ఈ సంఘపు సిఫారసుల పైననే ఆధారపడి ఉన్నది.

స్వాతంత్ర్యానంతరం ఐ.సి.ఎస్. స్థానే ఐ. ఎ. ఎస్. వచ్చి, దాని జీతపు స్కేల్ ఇతర అఖిల భారత సర్వీస్‌ల స్కేల్‌లు ఇదివరలో వాటికన్నా తక్కువలో స్థిరపడినాయి.

ప్రస్తుతం భారత ప్రభుత్వం కింది వేతనాల నిర్మాణంలో ఉన్న కొన్ని స్కేల్‌ల మచ్చుకు కిందివి ఉదాహరించుతాయి.

ఐ. ఎ. ఎస్. (I. A. S.)

జూనియర్ స్కేల్	రూ. 400-40-500-40-700 E.B-30-1000 (12 సంవత్సరాలలో చేరేటట్లు)
సీనియర్ స్కేల్ (6 సంవత్సరాల తరవాత)	రూ. 900-50-1000-60-1600-50 1800 (22 సంవత్సరాలలో) ఇవి ఏప్రిల్ 1, 1960 నుంచి అమలులోకి వచ్చినవి. ఇంతకుపూర్వం కరువు భత్యం ఉండేదిగానీ ఇప్పుడులేదు. సీనియర్ ఉద్యోగాల సంఖ్యలో 20 శాతం ఉండేటట్లు సెలెక్షన్ గ్రేడ్ ప్రప్రథమంగా ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది.
సెలెక్షన్ గ్రేడ్	రూ. 1800-100-2000
కస్టమ్స్, ఎక్సైజ్, అకౌంట్లు తదితర అఖిల భారత 1వ శ్రేణి సర్వీస్‌లు	రూ. 350 నుంచి రూ. 1150; రూ. 1300-100-1800. రూ. 1800-2250 అనే రెండు పాలనా గ్రేడ్‌లు
సెక్రెటరీలు, రైల్వేబోర్డు సభ్యులు కేంద్ర రెవెన్యూ బోర్డ్, పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ సభ్యులవంటి అత్యధిక అంతస్థు ఉద్యోగాలు	రూ. 2000 నుంచి రు. 3000
కేంద్ర సర్వీస్ రెండవ శ్రేణి	రూ. 275-25-500-E.B-30-650-E.B-30-800

కేంద్ర సర్వీస్ తృతీయ శ్రేణి	దాదాపు డజను స్కేల్‌లు ఉన్నాయి కన్నా తక్కువది రూ. 55 నుంచి 200 వరకు అత్యధికమైనది రూ. 75 నుంచి రూ. 200 వరకూ
కేంద్ర సర్వీస్ చతుర్థ శ్రేణి	పత్రావాహకులు రూ 30½-2-35, జమేదార్లు, దఫ్తారీలు రూ. 35-1-50 నుంచి నేర్పరితనంలేని శ్రామికులు నేర్పరులు, కొంతమేరకు నేర్పరులు రూ 35-1-50 రూ.40-1-50-2-60

స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే రాష్ట్రాలలో ఇటువంటి తరగతుల సర్వీస్ అంతకన్నా తక్కువ జీతాలలో ఒక్కొక్క రాష్ట్రంలో ఒక్కొక్క విధంగా ఉన్నాయి. వాటిని కింద విధంగా ఉదాహరించవచ్చు.

	అత్యల్ప స్కేల్ రూ.	అత్యధిక స్కేల్ రూ.
తరగతి I	300 నుంచి 350	850 నుంచి 1000
తరగతి II	250 నుంచి 300	500 నుంచి 750
తరగతి III(ఐ.సి.ఎస్.)	250 నుంచి 300	700 నుంచి 850
తరగతి IV	90 నుంచి 200	150 నుంచి 250
తరగతి V	20 నుంచి 25	25 నుంచి 35

కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల రెండింటికింద వివిధ తరగతులలోనూ నిజానికి స్కేల్‌లు ఒక శాఖకు మరొక దానికీ మధ్య మారుతూ ఉంటాయి. ఉదాహరణకు వాటికి తగిన అర్హతలు గల అభ్యర్థులను ఆకర్షించడానికి, ప్రత్యేక నిపుణుల అవసరమైన సర్వీస్‌లకు, శాస్త్రీయ సర్వీస్‌లలకూ ఇతర సర్వీసులకన్నా ప్రారంభంలో ఎక్కువ జీతాలుంటాయి.

పైన ఉదాహరించిన జీతాలకు ఎప్పటికప్పుడు ఉండే జీవిత వ్యయపు సూచిక సంఖ్యకు ముడిపెట్టబడి కరువు భత్యం, జీవిత వ్యయ పరిహార భత్యం అనే వివిధ పేర్లతో పిలువబడే భత్యం ఒకటి చేర్చబడుతుంది సాధారణ పరిస్థితులు నెలకొనేలోపునే చెల్లించ వలసిన స్కేల్‌లను నిర్ణయించవలసినందువల్ల ఇది అవసరమయింది. ఈ భత్యం దాని ఆధారాన్ని గురించి తరవాత కొంత వివరంగా చర్చించడం జరిగింది.

గ్రేడ్‌లు కాలబద్ధపు స్కేల్‌లు (Grades and Time-Scales)

అనుభవం పెరిగినకొద్దీ, తన పనిలో నిపుణతను పెంచుకొనేకొద్దీ ఉద్యోగి సేవల విలువ పెరుగుతూ ఉంటుంది. అదీగాక అతడు పెరిగి పెద్దవాడైన కొద్దీ అతని జీవితపు బాధ్యతలు తరుగుతూ ఉంటాయి. దీనికి గుర్తింపుగా ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతాన్ని నిర్ణీత కాలాలలో పెంచేటందుకు ఏర్పాటు ఉంది.

జీతాన్ని పెంచేటందుకు రెండు మార్గాలున్నాయి - ఒకటి గ్రేడ్ పద్ధతి, రెండు కాలబద్ధపు స్కేల్. గ్రేడ్ పద్ధతిలో ప్రతి తరగతి సర్వీస్‌లో కిందిదాని కన్నా పైదానికి

ఎక్కువ జీతం ఉండే చాలా గ్రేడులు ఉంటాయి. పైగ్రేడ్‌లో ఖాళీలు వచ్చేకొద్దీ కింది అంతస్తు ఉద్యోగులు పైవాటికి పదోన్నతి పొందుతారు. ఇలింగ్టన్ కమీషన్ నివేదిక రాకముందు ఈ పరిమితమైన జీతపు పెరుగుదల పద్ధతి భారతీయ సర్వీసులలో ఉండేది. ఆ కమీషన్ ఈ పద్ధతిని నిరసించి దాని స్థానే కాలబద్ధ స్కేల్‌లను సిఫారసు చేసింది. గ్రేడ్ పద్ధతి కింది ఉద్యోగుల జీతపు పెంపుదల అవకాశంపై గ్రేడ్‌లో వచ్చే ఖాళీలపై ఆధారపడి ఉంటుంది. పై గ్రేడులో ఉండే ఉద్యోగి చిన్నవాడై మంచి ఆరోగ్యం గలవాడైతే కింది ఉద్యోగి చాలా కాలం వేచి ఉండవలసివస్తుంది. ఉద్యోగి అకాల మరణంవల్లగానీ, సర్వీస్‌ను వదలడంవల్లగానీ, పైగ్రేడ్‌లో ఖాళీవస్తే కింది ఉద్యోగికి పదోన్నతికి త్వరలో అవకాశం వస్తుంది. కాబట్టి గ్రేడ్ పద్ధతిలో ఆకస్మికము, దైవాధీనము అనే అంశానికి ఆస్కారం ఉన్నది.

కాలబద్ధ స్కేల్‌లో నిర్ణయం పొందిన స్కేల్‌లోని అత్యధిక మొత్తాన్ని చేరే వరకూ సాలీనా నిర్ణీత మొత్తాలలో జీతం పెరుగుతూ ఉంటుంది. సాధారణంగా ఈ పెంపు పై అధికారి సిఫారసుపై ఆధారపడి ఉంటుంది. ఉద్యోగి పని అసంతృప్తికరంగా ఉంటే ఈ పెంపుదలను ఆపివేయవచ్చు. ఒక్కొక్కసారి కాలబద్ధ స్కేల్‌లో ఎఫిషియన్సీ బార్ అనేది ఉండి తన ఉద్యోగపు తరగతికి సంబంధించిన పెద్దపెద్ద బాధ్యతలను సమర్థతతో నిర్వహించగలడని ప్రమాణీకరణచేసిదే అది దాటడానికి వీలుగాదు.

కాలబద్ధపు స్కేల్ నిర్మాణంలో 5 రకాల సమస్యలు ఉత్పన్నమవుతాయి. (1) స్కేల్ పొడవు (2) స్కేల్‌లో అత్యధిక, అత్యల్ప జీతపు హద్దులు (3) పెంపుదల మొత్తాలు వాటి మధ్యకాల పరిమితి (4) ఒక గ్రేడుకుగానీ తరగతికిగానీ ఒకే స్కేల్ ఉండవలెనా, ఎక్కువ ఉండవలెనా (5) ఎఫిషియన్సీ బార్ ఉండవలెనా వద్దా?

మొదటిదానికి సంబంధించి సర్వీస్‌లో ప్రవేశ స్థానాలు లేదా కింది గ్రేడులో చాలా సంవత్సరాల సర్వీస్ తరవాత పదోన్నతికి గ్రేడ్ అనే దానిమీద ఆధారపడి కాలబద్ధ స్కేల్ పొట్టిగా ఉండవలెనా పొడువుగా ఉండవలెనా అనేది నిర్ణయం పొందుతుంది. కొత్తగా చేరే వారికి పదోన్నతికి అవకాశాలు ఉండవచ్చు, లేకపోవచ్చు. కాబట్టి సర్వీస్‌లోకి చేరే స్థానంలోని గ్రేడ్ చాలా దీర్ఘకాలమైనదిగా ఉంటుంది. సాధారణంగా సర్వీస్‌లో చేరే స్థానంపద్ద స్కేల్ 20 సంవత్సరాల వరకు, అంతకు మించిగానీ ఉంటుంది. ఉదాహరణకు రూ. 250-25-350 గ్రేడ్. అట్లాకాక పదోన్నతి గ్రేడ్‌లు స్వల్పకాలమైనవిగా ఉండవలె. లేకపోతే వారు అత్యధిక స్థాయికి చేరకముందే పదవీ విరమణ చేస్తారు. దీనికి భారత దేశంలో విశ్వవిద్యాలయ ప్రొఫెసర్ గ్రేడ్‌ను ఉదాహరించవచ్చు. అది రూ. 800-50-1250 ఉండి అత్యధిక స్థాయిని 9 సంవత్సరాలలో చేరేదిగా ఉంటుంది. కొన్ని సందర్భాలలో మొదటి స్థాయిలోకూడా గ్రేడ్ దీర్ఘకాలం ఉండనవసరంలేదు. జీవితంలో ఆలస్యంగా భర్తీ జరిగే, సరసమైన జీతాలు పొందడానికి యోగ్యతగల శాస్త్రీయ సర్వీస్‌ల వారు దీనికి ఉదాహరణ.

రెండవ అంశానికి సంబంధించి అత్యధిక, అత్యల్ప హద్దులు స్కేల్ పొడవుపై ఆధారపడి ఉంటాయి. చాలా దీర్ఘమైన స్కేల్‌లో అత్యధిక జీతం, అత్యల్ప జీతానికి 2½ లేదా 3 రెట్లు ఉంటుంది: కానీ కింది గ్రేడ్‌లలో అత్యల్ప జీతం అనువైన జీవితం గడపడానికి సరిపోయేదిగా ఉండవలె కాబట్టి, దానికి 2½ లేదా 3 రెట్లు అత్యధిక జీతం

అంటే ప్రభుత్వంపై భారం ఎక్కువగా ఉంటుంది. కాబట్టి ఆ విధంగా ఉండదు. ఈ సందర్భంలో పైన ఉదాహరించిన వివిధ గ్రేడ్‌లలోని అత్యధిక, అత్యల్ప జీతాల హద్దులను పోల్చి గమనించవచ్చు.

మూడవ అంశానికి సంబంధించి జీతపు పెంపుదల మొత్తమూ, ఆ పెంపుదలల మధ్య కాలపరిమితీ, స్కేల్ పొడవుపైనీ, అత్యధిక, అత్యల్ప జీతాలకు మధ్య వ్యత్యాసాన్నిబట్టి మారుతూ ఉంటుంది. అటువంటి వ్యత్యాసం ఎక్కువగా ఉండి స్కేల్ పొడవు తక్కువగా ఉంటే సాలీనా పెంపుదల ఎక్కువగా ఉంటుంది. పెంపుదల వాయిదా మొత్తం ఒకే విధంగా ఉండవలెనా అనేది దీనికి సంబంధించిన మరొక సమస్య. అంటే స్కేల్ నడచినంత కాలమూ ఒకే పెంపుదల రేటు ఉండవలెనా లేదా అసమానంగా ఉండవలెనా? అసమానంగా ఉంటే మొదట్లో తక్కువ ఉండి తరవాత ఎక్కువ ఉండవలెనా లేదా మొదట్లో ఎక్కువగా ఉండి తరవాత తక్కువగా ఉండవలెనా అనేది ఈ సమస్య. సర్వీస్ లోని వివిధ సమయాలలో పెంపుదల అసమానంగా ఉండే విషయంలో మూడు రకాల ప్రత్యామ్నాయ పద్ధతులున్నాయి. ఒకటి, మొదట్లో ఎక్కువ పెంపుదల ఇచ్చి తరవాత తక్కువ ఇవ్వడం. స్కేల్ మొదట్లో జీతం తక్కువగా ఉండి వీలైనంత త్వరలో ప్రభుత్వోద్యోగులు ఎక్కువ వేతనాన్ని పొందగలిగేటట్లు చెయ్యవలెనన్న దృక్పథంపై ఇది ఆధారపడి ఉన్నది. సర్వీస్‌లో కొత్తగా చేరిన చిన్న వయస్కులు దీనిని హర్షిస్తారు. రెండవ పద్ధతి ప్రకారం మొదట ఆ పెంపుదల తక్కువగా ఉండి తరవాత ఎక్కువ కావడం. కాలం గడచినకొద్దీ ఉద్యోగి కుటుంబ బాధ్యత ఖర్చులు పెరుగుతాయనీ కాబట్టి పెంపుదల పద్ధతి కూడా పెరిగే ఖర్చుకు తగినట్లుగా ఉండవలెననే తర్కంపై ఇది ఆధారపడింది. మూడవది, సర్వీస్ మొదట్లోనూ, చివరనూ పెంపుదం మొత్తం తక్కువగా ఉండి మధ్యలో మాత్రం ఎక్కువగా ఉండవలెనన్నది. దీని ప్రకారం ఉద్యోగి సర్వీస్ మధ్య కాలంలో తన సమర్థతకు సంబంధించి ఉచ్చ స్థాయిని అందుకొని ప్రభుత్వానికి చాలా ఉపకరిస్తాడనేది. పెంపుదలలమధ్య కాల పరిమితి విషయంలో కొందరు తక్కువ మొత్తాలను త్వర త్వరగా అందించవలెనని భావించగా, మరికొందరు కాలపరిమితి కొంచెం ఎక్కువైనా పెద్ద పెద్ద మొత్తాలను పెంపుదలలో ఇయ్యవలెనని భావిస్తారు. సాధారణంగా సాలీనా పెంపుదల ఇయ్యడమనేది సర్వత్రా ఉన్న పద్ధతి.

ఒకే ఉద్యోగానికి ఒక్కటికన్నా ఎక్కువ స్కేల్ ఉండవలెనా అక్కర లేదా అనేది నాల్గవ అంశము. యాంత్రికమైన పెంపుదల ఉంటే ఉద్యోగులు పెరుగుదలలేని కదలికలేని ప్రతిమవలె ఉంటారనీ, సమర్థత పెంపుదలకు ప్రేరకం ఉండదనీ, సీనియర్ జూనియర్ అనే రెండు రకాల స్కేల్‌లు ఉండవలెనన్న దానికి అనుకూల వాదన. జూనియర్‌నుంచి సీనియర్ స్కేల్ పదోన్నతి కలుగచేయడంలో ఆశ్రిత పక్షపాతానికి అవకాశమున్నదనీ దాదాపు ఒకే రకమైన పనికి అసమానమైన రెండు స్కేల్‌లనేవి ఉంటాయని ఈ పద్ధతికి ప్రతికూల వాదన. కానీ ఈ ప్రతికూల వాదనలలో ఎక్కువ బలం లేదు. పక్షపాత వైఖరి అనేది పదోన్నతి విషయంలో సర్వత్రా ఉన్న ప్రతికూల వాదనే ఒకే పనితో ప్రాముఖ్యం గుణాన్ని బట్టి జీతంలోని అసమానత్వాన్ని సమర్థించవచ్చు.

ఆఖరుదైన 5 అంశానికి సంబంధించి కాలబద్ధ స్కేల్‌లో "ఎఫిషియన్సీ బార్" అనే దానిని తప్పనిసరిగా భావించడం జరుగుతుంది. కాలబద్ధ స్కేల్‌లో ఒక స్థాయికి వచ్చిన తరవాత ఇంకా పెరుగుదలను కలుగచేసే ముందు ఆ ఉద్యోగి తన గ్రేడ్‌లోని అతి క్లిష్టమైన బాధ్యతలను మోయగలడనే ప్రమాణీకరణ పొందవలెననేది ఈ ఎఫిషియన్సీ బార్‌కు సంబంధించిన నియమము. దీనికి శాఖాధ్యక్షుడు సాధారణ పెంపుదలను ఆపే అధికారానికి సంబంధం లేదు. సాధారణ పెంపుదలను ఆపడమంటే ఉద్యోగి చేసే పని పనికిమాలినదిగా నిర్ణయించడం మాత్రం కాగా ఉద్యోగి పైరకపు బాధ్యతలను స్వీకరించడంలో అతని స్థోమతను నిర్ణయించడంలో అతని స్థోమతను నిర్ణయించడమనేది ఎఫిషియన్సీ బార్ ప్రయోజనము.

కాలబద్ధ స్కేల్ తయారీలోని వివిధ అంశాలను కింద ఉదాహరణ వెల్లడి చేస్తుంది.

(1) రూ. 350-380-380-30-590-E B-30-770-40-850. ఇది మొదట్లో రెండు సంవత్సరాలకొకసారి చొప్పున తక్కువ పెంపుదల కలిగి, చివరిలో త్వరత్వరగా ఎక్కువ పెంపుదలగల దీర్ఘకాలపు స్కేల్ దీనిలో ఎఫిషియన్సీ బార్ కూడా ఉన్నది.

(2) (i) 350-50-450-450-500-540-30-690-EB-30-870-40-950

(ii) రూ. 800-40-1200-1250-1250-1300-60-1600

ఈ ఉదాహరణ ఐ. ఎ ఎస్. సర్వీసుకు చెందిన ఒక జూనియర్, ఒక సీనియర్ స్కేల్‌లను సూచిస్తుంది. పైన (i) స్కేల్‌లో మొదట పెద్ద స్కేల్ మధ్యలో తక్కువ తిరిగి చివరిలో పెద్ద స్కేల్ ఉన్నాయి.

(3) రూ. 275-25-500-EB-30-680-EB-800

ఇది ద్వితీయశ్రేణికి చెందిన మచ్చు స్కేల్. ఇవి మొదట్లో తక్కువ పెంపుదల, తరవాత ఎక్కువ పెంపుదలగలిగి రెండు ఎఫిషియన్సీ బార్ ఉన్న స్కేల్.

(4) రూ 1300-60-1600

రూ. 1800-100-2000

ఇది కింది స్కేల్‌లో అనేక సంవత్సరాలు పనిచేసిన తరువాత చేరే స్కేల్‌లు. ఈ జూనియర్, సీనియర్ స్కేల్‌లు స్వల్పకాల స్కేల్‌లకు ఉదాహరణలు.

వేతనాలలో ప్రాంతీయ భేదాలు
(Regional Variations in Remuneration)

జీవన వ్యయం ఒకచోటికీ, మరొకచోటికీ మారుతూ ఉంటుంది చిన్న చిన్న పట్టణాలతో పోలిస్తే బొంబాయి, కలకత్తాల వంటి నగరాలలో నిజ జీవనం ఎక్కువ ఖర్చుతో కూడుకొని ఉంటుంది. గ్రామీణ ప్రాంతాలతో పోలిస్తే చిన్న పట్టణాల జీవితం కూడా ఎక్కువ ఖర్చుతో కూడుకొని ఉంటుంది.

వాతావరణం రీత్యా, మారకధారాలవల్ల, అందుబాటులో లేకపోవడంవల్ల కొన్ని ప్రాంతాలలోనూ, స్థలాలలోనూ జీవనవ్యయం ఎక్కువగా ఉంటుంది. కాబట్టి పనిచేసే స్థలాన్నిబట్టి కాకుండా అందరు ఉద్యోగులకూ ఒకే రేట్లలో జీతా లివ్వడం న్యాయం కాదు.

బ్రిటన్‌లో లండన్ నగరంలో పనిచేసేవారికి బయటివారికీ మధ్య జీతాలలో వ్యత్యాసం ఉంటుంది. లండన్ నగరంలోని జీతాలు ఎక్కువగా ఉంటాయి. ఈ ప్రాంతీయ భేదాన్ని వేరు వేరు స్కేల్‌ద్వారాగానీ, ప్రత్యేక అలవెన్స్‌లద్వారాగానీ వ్యక్తం చేయవచ్చు. పాలనా రీత్యా తేలిక కాబట్టి సామాన్యంగా రెండవ పద్ధతే ఎక్కువగా అమలులో ఉంది.

భారతదేశంలోని ప్రభుత్వోద్యోగులకు ప్రాంతీయ స్థానిక బత్తేలను కింది ౫ సందర్భాలలో ఇస్తారు. (ఎ) కొన్ని పట్టణాలలోనూ, ఇతర ప్రాంతాలలోనూ ఉండే అధిక జీవిత వ్యయాన్ని తట్టుకొనేటందుకు (బి) చెడు వాతావరణానికి ప్రఖ్యాతి గాంచిన ప్రాంతాలలో పనిచేసేవారి కష్టాలకు పరిహారంగా, (సి) దూరాలలో ఉండిన, కష్టమైన ప్రాంతాలలోని సర్వీసుకు పరిహారంగా (ఉదాహరణకు సరిహద్దు ప్రాంతాలను చెప్పవచ్చు) (డి) పర్వత ప్రాంతాలవంటి చోట్ల పనిచేసేవారికి ఉన్ని బట్టలు, పరుపులు కొనేటందుకూ, అటువంటి ప్రాంతాలు అధిక జీవన వ్యయాన్ని తట్టుకొనేటందుకు, (ఇ) క్షేత్ర సర్వీస్‌లోని ఇక్కట్లకు పరిహారంగా ఈ బత్తేల మొత్తం ఉద్యోగి జీతంపై ఆధారపడి ఉంటుంది.

కొన్ని ఇతర సహాయాలు బత్తేలు
(Certain Other Benefits and Allowances)

అందరు ప్రభుత్వోద్యోగులకుగాని, లేదా కొన్ని తరగతులవారికిగానీ అనేక రకాలైన సహాయాలు, బత్తేలు కూడా లభిస్తాయి. భారతదేశానికి సంబంధించినంతవరకూ కరువుబత్తెం, స్థానిక బత్తెం గురించి ఇంతకుముందే ప్రస్తావించడం జరిగింది. ఇవిగాక కింద ఉదాహరించిన బత్తేలు, సహాయాలు కూడా ఉన్నాయి:—

(i) *ఇల్లు లేదా ఇంటి అద్దె బత్తెము (Housing or House - rent Allowance) :*— విధి నిర్వహణ కారణాలవల్ల కార్యాలయ హద్దులలోనే నివసించవలసిన ప్రభుత్వోద్యోగులకు భారతదేశంలో ఉచిత గృహవసతి కల్పిస్తారు. దీనికి పోస్టుమాస్టర్‌లను, టెలిగ్రాఫ్ అధికారులను, ఆసుపత్రులలోనూ ఇతర వైద్యశాలలలోని వైద్యులూ మొదలయినవారిని ఉదాహరించవచ్చు. ఒక్కొక్కసారి ఆ విషయం మనసులో ఉంచుకొని వేతనం నిర్ణయిస్తారు కనక లేదా అటువంటి వసతి కల్పించకపోతే ఎక్కువ వేతనాలు బత్తేలు చెల్లించవలె గనక ఉచిత గృహ వసతి కల్పించగలుగుతుంది. యుద్ధ సమయంలో అద్దెలు విపరీతంగా ఉండటంవల్ల అందరికీ వర్తించే ఇంటి అద్దె పథకం ఒకటి కింది స్కేల్‌లతో తయారయింది :

అధికారి జీతం	లక్ష జనాభాకన్నా ఎక్కువ ఉన్న పట్టణాలు	౫ లక్షల జనాభాకన్నా ఎక్కువ ఉన్న పట్టణాలు	బొంబాయి, కలకత్తా
రూ. ౫౫ కన్నా తక్కువ	5	7	10
రూ. ౫౫ నుంచి 100 వరకు	7	10	15
రూ. 101 నుంచి 250 వరకు	—	15	20
రూ. 250 మించి	—	జీతంలో 60 శాతం	జీతంలో 10 శాతం

(ii) *పిల్లల చదువు బత్తెము (Children's Education Allowance):*— భారతదేశంలో రైల్వేలలోనూ, యుద్ధ సామాగ్రి తయారుచేసే ఫ్యాక్టరీలలో పనిచేసే

సిబ్బందికి కొన్ని కొన్ని పరిస్థితులలో ఈ బత్తేన్ని మంజూరు చేస్తారు. ఉదాహరణకు తల్లి తండ్రులు ఉన్నచోట్ల పాఠశాలలు సరిఅయినవి లేక పిల్లలను దూరంగా ఉండే ప్రదేశాలకు పంపవలసివచ్చినప్పుడు లేదా పిల్లలు చదువు ఖర్చులకు సరిపడ జీతం తల్లితండ్రులకు లేనప్పుడూ, వారి ఉద్యోగుల పిల్లల కోసం కొన్ని రైల్వేలు వాటి సొంత పాఠశాలలనే నిర్వహిస్తాయి. నాల్గవ తరగతి ఉద్యోగుల పిల్లల బడి ఫీసులో 75 శాతం, జీతం రూ. 100 మించనిపక్షంలో మూడవ తరగతి ఉద్యోగుల పిల్లల ఫీసులో 50 శాతం ప్రభుత్వం భరించవలెనని వేతనాల సంఘం సిఫారసు చేసింది.

(iii) వైద్య సహాయము (Medical Aid) :— భారతదేశంలో నిబంధనం ననుసరించి ప్రభుత్వోద్యోగులు వారి కుటుంబ సభ్యులు, ప్రభుత్వ వైద్యశాలలలోగాని, ప్రభుత్వం అనుమతించిన వైద్యశాలలోగాని ఉచిత వైద్య సౌకర్యానికి అర్హులు. అటువంటి వైద్య సదుపాయాలు లేనప్పుడు ప్రభుత్వోద్యోగి ఇంటి వద్దనే ఉండి వైద్య సహాయం పొందవచ్చు. దానికయ్యే ఖర్చును ప్రభుత్వం తిరిగి యిస్తుంది కానీ ఇది కుటుంబంలోని ఇతర సభ్యులకు వర్తించదు.

(iv) ప్రయాణ బత్తెము (Travelling Allowance) :— ప్రభుత్వోద్యోగులు ప్రభుత్వం పనిమీద ప్రయాణించేటప్పుడు వారికి ప్రయాణ బత్తెం, దినబత్తెం, మైలేజీ బత్తెం ఇవ్వడం జరుగుతుంది. యుద్ధ సమయంలో కొన్ని తరగతుల సిబ్బందికి, వారి కుటుంబానికి (భార్యకు మాత్రమే) విశ్రాంతి కోసం సెలవు తీసుకొన్నప్పుడు వారి స్వగ్రామానికి గాని లేదా వినోదకాలక్షేపానికిగానీ వెళ్ళి తిరిగి వచ్చేటందుకు ఒక బత్తేన్ని ఇచ్చేవారు. సెలవులలో విశ్రాంతికీ, వినోద కాలక్షేపానికిగానీ రైల్వే ఉద్యోగులకు వారి కుటుంబాలకు పాసులు లేదా ప్రివిలేజ్ టిక్కెట్ ఆర్డర్లు ఇవ్వడం జరుగుతుంది. ప్రయాణబత్తెం ఆదాయాన్ని చేకూర్చేటంత ఎక్కువగాగానీ, ప్రయాణం వల్ల ఉద్యోగి తన డబ్బును వెచ్చించి ఇబ్బంది పడేటంత తక్కువగాగానీ ఉండకూడదనేది ప్రయాణ బత్తెం నిర్ణయానికి సంబంధించిన నియమము.

ధరల స్థాయికి జీతం సర్దుబాటు (Adjustment of pay to Price Levels)

పైన చెప్పినట్లుగా కొన్ని వర్గాల వారికి తప్ప మిగిలిన ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతాలను ధరలలో కొద్ది మార్పులు వచ్చినప్పుడల్లా మార్చనవసరం లేకుండా జీవన స్థాయికి కొంచెం హెచ్చుగా స్థిరపరుస్తారు. ఆర్థిక అత్యవసర పరిస్థితుల వల్ల ధరలుగానీ, జీవనవ్యయంగానీ ఎక్కువగా పెరగడం, తరగడం జరిగినప్పుడు ఉద్యోగులకుగానీ, పన్నులు కట్టేవారికిగానీ కష్టం కలుగకుండా జీతాల రేట్లను సర్దుబాటు చెయ్యవలె. ఇప్పట్లో మనకు గుర్తున్నంత వరకు మూడుసార్లు అటువంటి అత్యవసర పరిస్థితులు, మొదటి సంగ్రామం వల్ల, 1929-34 సంవత్సరాల మాంద్యంవల్ల, రెండవ ప్రపంచ సంగ్రామం వల్ల కలిగినవి. ప్రతిసారి ఉద్యోగుల జీతాల రేట్లలో సర్దుబాటు చేయవలసి వచ్చింది.

స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే, మారే ఆర్థిక పరిస్థితులకు జీతపు రేట్లను సర్దుబాటు చేసే విధానాలు మూడున్నాయి. పరిస్థితుల అవసరాన్ని బట్టి వాటిని విడివిడిగా గాని, అన్ని కలిపిగానీ, ఒకదాని తరవాత ఒకటిగానీ వాడుకోవచ్చు.

ధరలు పెరిగినాయా తరిగినాయా అనే దానిని బట్టి జీతాలలో కొంత శాతం పెంచడంగానీ తగ్గించడంగానీ చేసేది మొదటి పద్ధతి. సమస్యను పూర్తిగా పరిగణించేలోపున తాత్కాలిక ఉపశమనంగా, అత్యవసర పరిస్థితి వల్ల జీతపు రేట్లలో ఏర్పడిన చంచల పరిస్థితిని తట్టుకొనేటందుకు ఈ పద్ధతి అనుసరించడం జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు 1929 సంవత్సరము ఆర్థిక మాంద్యం రాగానే భారత ప్రభుత్వం వేతనాలన్నిటిపైనా $6\frac{1}{2}$ శాతం ఒకే రేటు కోతను వేసి దానిని నాలుగు సంవత్సరాల వరకు పొడిగించింది. అదే విధంగా రెండవ ప్రపంచ సంగ్రామ కాలంలో ధరలు విపరీతంగా పెరిగినప్పుడు అప్పుడున్న మూల వేతనాలపై కరువుబత్తెం, యుద్ధబత్తెం వివిధ శాతాలలో కలపడం జరిగింది.

జీతపు స్కేల్‌లను తిరగదోడటమనేది రెండవ సర్దుబాటు పద్ధతి. బత్తేలను తగ్గించడమనేది తాత్కాలిక ఉపశమనాలు మాత్రమే. ధర కొత్త స్థాయిలో స్థిరపడిపోతే మూల వేతనాన్ని కూడా అదే విధంగా మార్చవలె. ఈ విధంగా మాంద్య పరిస్థితులలో భారత ప్రభుత్వం, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు అత్యల్ప జీతపు స్థాయిలో 20 శాతం, అత్యధిక స్థాయిలో 30 శాతం తక్కువ ఉండేటట్లు జీతపు స్కేల్‌లను తగ్గించినాయి. రెండవ ప్రపంచ యుద్ధ కాలంలో ధరలు పెరగడంతో ఈ స్కేల్‌లు అసంతృప్తికరంకాగా కేంద్ర వేతనాల సంఘపు సిఫారసుపై వాటిని తిరిగి పెంచవలసి వచ్చింది. సుమారుగా చెప్పవలెనంటే మధ్య స్థాయి ఉద్యోగాలకు 1931 సంవత్సరానికి ముందున్న స్కేల్‌లను ప్రవేశపెట్టగా పై అంతస్థు ఉద్యోగాలకు అంతకు ముందువాటికన్నా తక్కువగానూ కింది ఉద్యోగాలకు ఎక్కువగానూ జీతాలను నిర్ణయించడం జరుగుతుంది. అట్టడుగు స్థాయి ఉద్యోగికి రూ. 30 మూల వేతనం, రూ. 25 కరువు బత్తెం మొత్తం రూ. 55 అత్యల్ప జీతం ఉండవలెనని సంఘము సూచించింది. పై ఉద్యోగాలకు (కొద్ది ప్రత్యేక ఉద్యోగాలు తప్ప) రూ 2000 అత్యధిక జీతం సూచించడం జరిగింది. ఈ కొత్త స్కేలులను నిర్ణయించడంలో సంఘము చాలా అంశాలను పరిగణించింది. ఉదాహరణకు అప్పటి 260 జీవన వ్యయ సూచికగా పనిచేసుకొని జీవించే, మధ్య తరగతి కుటుంబ పోషణకు అవసరమయ్యే అత్యల్ప వేతనం అత్యధిక జీతాలను తగ్గించడం ద్వారా వాటికిన్నీ అత్యల్ప వేతనాలకు మధ్య వ్యత్యాసాన్ని తగ్గించడం, జాతీయ తలసరి ఆదాయం మొదలయినవి.

కొత్త స్కేలులను ప్రవేశపెట్టిన సందర్భంలో వాటి ఆచరణ వల్ల ఏ ఉద్యోగికీ అన్యాయం జరగకుండా జాగ్రత్త తీసుకోవడం జరిగింది ఉదాహరణకు ఏ ఉద్యోగికీ అంతకు ముందున్న జీతం కన్నా తక్కువ రాకూడదు. స్కేలులను పైకి పెంచితే అందరికీ లాభం, కానీ ఎక్కువ స్కేలు అనుభవించేవారు దాని ఫలితం పొందుతూనే ఉంటారు. కాబట్టి, స్కేలులను తగ్గిస్తే అవి కొత్తగా చేరే వారికే వర్తిస్తాయి.

జీతపు స్కేలులను గానీ వాటికి సంబద్ధం చేయబడిన బత్తేలు బోనస్‌లను గానీ జీవనవ్యయ సూచికకు ముడిపెట్టడమనేది మూడవ పద్ధతి. ఈ పద్ధతి వల్ల అమలులో ఉన్న జీవన వ్యయానికి వేతనాలను యాంత్రికంగా సర్దుబాటు చేస్తాయి. బ్రిటన్‌లో 1929-30 లో మొత్తం ప్రభుత్వవ్యయం £ 88 మిలియన్‌లలో ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతాలూ వేతనాలు £ 60 మిలియన్‌ల మేరకు ఉండటానికి కారణం ఉద్యోగుల జీతాలు జీవన వ్యయసూచికకు ముడి

పెట్టడి దానితోబాటు యాంత్రికంగా మారదమే సేంట్‌పాల్, పోర్ట్లాండ్ నయాగరా ఫాల్స్[26] వంటి కొన్ని అమెరికన్ పురపాలక సంఘాలు తమ ఉద్యోగుల జీతాలను (పై స్థాయిపాలనా ఉద్యోగులుగాక) ఏటా జీవనవ్యయ సూచికలనుబట్టి సర్దుతూ ఉంటాయి. అనిశ్చితమైన ఆర్థిక పరిస్థితులలో ధరలు అదే పనిగా పెరగడంగానీ తరగడం గానీ జరుగుతూ జీతాల స్కేల్‌లను దీర్ఘకాల ప్రాతిపదికపై తిరగదోడటం అసంభవమైనప్పుడు తప్ప ఇతర పరిస్థితులలో ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతన నిర్ణయానికి ఇది సామాన్యంగా అనుసరించే పద్ధతి కాదు. కేంద్ర వేతనాల సంఘం తన సిఫారసులను అందజేయవలసివచ్చినప్పుడు భారతదేశంలో ఇదే పరిస్థితి ఉన్నది. అందువల్లనే మామూలు పరిస్థితి తిరిగి నెలకొంటుందన్న తలంపుతో ఒక మూలవేతనపు పద్ధతినీ దానికితోడు విపరీత పరిస్థితి కాలం మేరకు మారుతూ ఉండే కరువుభత్తెం లేదా జీవనవ్యయ సూచికకు ముడిపడిన జీవనభృతిని ఆ సంఘం సూచించింది. మాంద్యకాలమైన 1929-34 సంవత్సరాలలో బ్రిటన్‌లో ఇటువంటి ప్రణాళికే అమలులో ఉన్నది.

జీవనవ్యయ సూచికలతో ముడివడిన జీతపు స్కేల్‌లను తయారు చేయడంలో అప్పటి జీతాలు సరిపోతాయనుకొన్న సాధారణస్థితి సంవత్సరపు సూచికను ప్రథమస్థానంగా ఎంచుతారు. దీనితో జీతాలు సరిదిద్దవలసిన తరవాత సంవత్సరాల సూచికల పోలిక, ఆయా సంవత్సరాలకు జీతభత్తెంలను పెంచవలసిన లేదా తగ్గించవలసిన నిష్పత్తిని సూచిస్తుంది. ఈ పెరుగుదలగానీ తరుగుదలగానీ జీతపు మేరనుబట్టి ఉంటుంది. ఈ విధంగా పైవాటికన్నా కింది జీతాలలో పెరుగుదలగానీ తరుగుదలగానీ నిట్టంగా ఉంటుంది. అప్పటి జీతపురేట్లు సరిపడినట్లుగా భావించి 1920-22 సంవత్సరాల 168-175 జీవనవ్యయ సూచికను ప్రథమస్థానంగా కేంద్రవేతనాల సంఘం పరిగణించింది. జీవనవ్యయ సూచిక 160-175 అంకెలను తాకినప్పుడు కరువుభత్తెపు చెల్లింపు అవసరం లేకుండా అప్పటి జీతపు రేట్లను మాత్రమే తిరిగి చెల్లించవచ్చునని కమీషన్ ప్రతిపాదించింది. కానీ ఆ సంఖ్య కన్నా ఎక్కువ ఉన్నంతకాలం కిందిరేట్లలో కరువుభత్తెం సిఫారసు చేయడం జరిగింది.

జీతపు పరిధి సూచిక		280	260	240	220	200	180	16(
				కరువు భత్తెం				
రూ. 50 వరకు	రూ.	30	25	20	15	10	5	—
రూ. 51 నుంచి 100 వరకు	రూ.	40	35	30	25	15	10	—
రూ. 101 నుంచి 150 వరకు	రూ.	45	40	36	30	18	—	—
రూ. 151 నుంచి 200 వరకు	రూ.	55	45	35	30	20	—	—
రూ. 201 నుంచి 250 వరకు	రూ.	60	50	40	30	20	—	—
రూ. 251 నుంచి 300 వరకు	రూ.	75	60	45	30	25	—	—
రూ. 301 నుంచి 500 వరకు	రూ.	85	70	55	40	25	—	—
రూ. 501 నుంచి 750 వరకు	రూ.	105	85	60	40	—	—	—
రూ. 751 నుంచి 1000 వరకు	రూ.	125	100	75	50	—	—	—

26. Tomlim Commission Report, p. 87.

జీవనవ్యయ సూచిక పైకి పోయిన కొద్దీ లేదా కిందికి దిగినకొద్దీ వివిధ వేతనాల మేరకు కరువుబత్తెం క్రమంగా పెరిగే లేదా తరిగే విధానాన్ని పైపట్టిక తెలియజేస్తుంది. పట్టికలో సూచించిన విధంగా సూచిక సంఖ్య పైకిపోయినప్పుడుగానీ కిందికి వచ్చినప్పుడుగానీ ప్రతి 20 పూర్తి స్థానాలకూ కరువుబత్తెం పెంచడంగానీ, తగ్గించడంగానీ జరుగుతుంది. వ్యత్యాసం 20 పూర్తిస్థానాల కన్నా తక్కువ ఉంటే అది పరిగణన పొందదు.

మొదటి ప్రపంచ యుద్ధమప్పుడూ ఆ తరవాత సంవత్సరాలలో బ్రిటన్‌లో 'బోనస్‌ల' ప్రణాళిక అమలులో ఉండేది. సాధారణ స్థితిగల సంవత్సరంగా పరిగణించబడిన 1840 సంవత్సరపు సూచికను ఆధారంగా చేసుకొన్నది ఆ ప్రణాళిక. ఈ ప్రణాళిక అమలులోకి వచ్చిన 1920 సంవత్సరపు జీవనవ్యయ సంఖ్య జూలై 1914 సంవత్సరపు సంఖ్యపై 180 శాతం పెరుగుదలను సూచించింది. ఆ సంఖ్యనుబట్టి కింది బోనస్ స్కేల్ తయారయింది.[27]

మూలవేతనపు రేటు	బోనస్
వారానికి 35 షిల్లింగ్‌లు దాటకుండా (సంవత్సరానికి 91 పౌన్‌లు, 5 షిల్లింగులు)	మూలవేతనంలో 180 శాతం.
వారానికి 35 షిల్లింగుల కన్నా ఎక్కువగా, సంవత్సరానికి 200 పౌన్‌లు దాటకుండా	మొదటి వారానికి 35 షి॥ (సం॥పౌ 91 షి 5) లపై 130 శాతం, అటుపై మూల వేతనానికి సంబంధించి 60 శాతం.
సంవత్సరానికి 200 పౌన్‌లకన్నా ఎక్కువ 500 పౌన్‌లకు మించకుండా	మొదటి పౌ 91, షి 5 జీతంపై 130 శాతం, తరవాత పౌ 108, షి 15 లపై 60 శాతం, తరవాత సంవత్సరానికి పౌ 200 పైన పౌ 500 ఉండే మొత్తంపై 45 శాతం.

చెల్లించవలసిన బోనస్‌ను ప్రతి 6 నెలల వ్యవధిలోనూ నిర్ణయించవలె. ప్రమాణ సంఖ్య అయిన 130 పైనగానీ కిందగానీ 5 పూర్తిస్థానాలను దాటినప్పుడల్లా బోనస్ $1/_{26}$ భాగం (అంటే $5/_{130}$) పెంచడంగానీ తగ్గించడంగానీ జరిగేది. 5 పూర్తి స్థానాలలోపు వ్యత్యాసాన్ని తృణీకరించేవాళ్ళు.

స్వల్పకాల వ్యవధులలో జీవనవ్యయ సూచిక సంఖ్యను గురించి ప్రభుత్వం ప్రచురిస్తుంది. అది శ్రామిక తరగతి బడ్జెట్‌పై ఆధారపడి ఉంటుంది. నిజానికి ప్రభుత్వోద్యోగులకు ఇది వర్తించదు సరికదా న్యాయాన్ని కూడా చేకూర్చదు. ప్రభుత్వోద్యోగుల సాధారణ కుటుంబ బడ్జెట్‌లో అత్యవసర భాగాలుగా పరిగణించబడే అనేక వస్తువులు ఇక్కడ అసలు పరిగణించబడక పోవడంగానీ లేదా వాటికి తగిన విలువనీయక పోవడంగానీ జరుగుతుంది.

నిజానికి జీవనవ్యయ సూచికను సంబద్ధం చేసిన వేతనాలు (దానిలోని భాగమైన కరువు బత్తెం లేదా బోనస్‌తోసహా) ప్రణాళిక ఆర్థిక అత్యవసర పరిస్థితులవలన కలిగిన

27. Tomlin Commission Report, pp. 92-93.

కష్టాలను అధిగమించేటందుకు ఉపశమనంగానే ఉపయోగించవలె. కానీ అది దేశపు వేతన నిర్మాణంలో శాశ్వతవైఖరిగా మాత్రం ఉండకూడదు. అటువంటి పరిస్థితి కొన్ని అవే పణలకు లోనవుతుంది. మొట్టమొదట పైనచెప్పిన విధంగా, వివిధ జీవన స్థాయిలలో ఉండే రకరకాల ప్రభుత్వోద్యోగులకు ఒకే జీవనవ్యయ సంఖ్యను వర్తించవ వీలుగాదు అది సమంజసం కూడా గాదు. అట్లాగని సర్వీస్‌లోని వివిధ తరగతుల వారికి వివిధాలైన జీవన వ్యయ సంఖ్యలను వర్తింపజేస్తే అది పెంచా పరమైన చిక్కులకూ ఇబ్బందులకూ దారి తీస్తుంది

రెండు. ధరల స్థాయిలు, వేతనస్థాయిలు ఎప్పుడూ కలసికట్టుగా ఏకరూపతా వేగంలో కదలవు కాబట్టి నిజవేతనస్థాయి మారుతుంది. వేతనంలో ఒక భాగాన్ని మాత్రమే నేరుగా జీవన వ్యయ సూచికను ముడిపెట్టడం సాధారణంగా సమాజంలోని నిజవేతనాలు పెరిగినా తరిగినా ఇది వర్తించే వ్యక్తి నిజవేతనం మారదు.

మూడు, ప్రభుత్వోద్యోగుల వేతనాలను నిర్దిష్ట కాల వ్యవధిలో ఒకే సూత్రాన్ననుసరించి తిరగదోడటమనేది వాస్తవమైన పెద్ద ఇబ్బందులకు లోనవుతుంది. ఒకేసారి సివిల్ సర్వీస్‌లోని అన్ని తరగతుల వేతనాలను తిరగతోడటం అనవసరము. అటువంటి మార్పు అవసరం తరగతులను బట్టి మారుతుంది. వేతనమనేది భాగాలలో కాకుండా పూర్తిగానే పరిగణించవలె గనక దానిని మూలవేతనమనేది దానికింద తరుచు మారుతూ ఉండే కరువుభత్యం లేదా బోనస్‌గా విభజించడం అభ్యంతరకరము.

చివరిగా, ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతపు రేట్లు వేతన స్థాయులను దేశంలోని ఆర్థిక పరిస్థితిని ప్రతిబింబించి దీర్ఘకాలీన పంథాలను సూచించాలి. మొత్తంమీదగాని కొంతవరకుగానీ జీవనవ్యయ సూచికలోని మార్పులకు సంబంధించిన వేతనాల పద్ధతి ప్రభుత్వోద్యోగి వేతనాలలోనూ బయటి వేతనాలలోనూ అస్థిరతను కలుగచేస్తుంది.

కాబట్టి జీవనవ్యయం ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతపు స్కేల్‌లను నిర్ణయించడంలో ముఖ్యమైన అంశంగా పరిగణనపొందినా ఆ స్కేల్‌లను నేరుగాగానీ, శాశ్వతంగాగానీ దానితో ముడిపెట్టరాదు. ఆర్థిక అనిశ్చితి ఉన్న సమయాలలో బోనస్ లేదా కరువుభత్యపు ప్రణాళిక ద్వారా ఆ విధంగా ముడిపెట్టడం అవసరంకావచ్చు. కానీ వీలైనంత త్వరలో మూలవేతనాన్ని తిరగదోడటం ద్వారా వాటిని కొత్త స్కేలులలోకి అమర్చవలె.

సర్వీస్‌కు సంబంధించిన ఇతర నియమాలు
(Other Conditions of Service)

సర్వీస్ నియమాలకు సంబంధించి వేతనమనేది చాలా ముఖ్యమైన అంశమైనా దానిలో సెలవులు, పనిచేసే గంటలు, పదవీ కాలపు హామీ, పదోన్నతి అవకాశాలు, పదవీ విరమణ సదుపాయాలు మొదలైన ఇతర అంశాలు ఉంటాయి. వీటిలో కొన్ని ప్రత్యేక శీర్షికల కింద తరవాత చర్చించడం జరిగింది. కానీ సెలవులు, సెలవుతీసుకోవడం, పనిచేసేగంటలు, సంక్షేమం ఏర్పాట్లు మొదలైనవి కలిపి ఇక్కడ చర్చించడం సదుపాయంగా ఉంటుంది.

సెలవు (Leave) : తమ సొంత వ్యవహారాలను చూసుకోవడానికి, జబ్బు చేసినప్పుడు, విశ్రాంతికి, ఆరోగ్యానికి ఉద్యోగులకు సెలవు కావలె, కాబట్టి చాలా రకాల సెలవులను ఏర్పాటు చేసినారు. వీటిలో ముఖ్యమైనవి, ఆర్జించుకొన్న సెలవు లేదా ప్రత్యేక సదుపాయ సెలవు (దీనినే ఇంగ్లాండులో సాలీనా సెలవు అంటారు). అనారోగ్యపు సెలవు. సొంతవ్యవహారాల సెలవు, విద్యార్థి సెలవు, ఆకస్మిక సెలవు, జీతంలేని సెలవు.

సంవత్సరంలో మిగిలిన భాగమంతా పనిచేసినందుకు ఉద్యోగి సాలీనా పొంద గలిగిన సెలవులను ఆర్జిత సెలవు లేదా ప్రత్యేక సదుపాయ సెలవు అని అంటారు. దానిని పూర్తిగా సగటు జీతంమీద ఇవ్వడం జరుగుతుంది. ఉద్యోగి కొంతకాలం పాటు విశ్రాంతి తీసుకొని, శక్తిని పుంజుకొని, తాజాగా విధి నిర్వహణకు తిరిగి రావడం దీని ప్రయోజనము. వయసు మళ్ళిన వారికి చిన్నవారికన్నా ఎక్కువ విశ్రాంతి కావలెననీ, కాయ కష్టంచేసే పనివారికన్నా మెదడుతో పనిచేసే వారికి కూడా ఎక్కువ విశ్రాంతి కావలెనని చెబుతారు. కాబట్టి సాలీనా ఇచ్చే సెలవు పరిమితి ఉద్యోగి సర్వీస్‌ను బట్టీ, అతని పని స్వభావాన్ని బట్టి మారుతుంది. ఇంగ్లండ్‌లో 18 సంవత్సరాల వయస్సు వరకూ ఉన్న తాత్కాలిక ఉద్యోగులకు సాలీనా 12 రోజుల నుంచి, 10 సంవత్సరాల సర్వీస్ గల పాలనాతరగతి ఉద్యోగులకు సంవత్సరానికి 48 రోజులకు మధ్య ఈ సెలవు మారుతూ ఉంటుంది.[28] భారతదేశంలో సెలవులకు సంబంధించి 4 రకాల నిబంధనలున్నాయి. (i) సివిల్ సర్వీస్ నిబంధనలు (ii) మూలాధార (Fundamental) నిబంధనలు, (iii) 1933 రివైజ్డ్ సెలవు నిబంధనలు, (iv) ప్రభుత్వ రైల్వేకోడ్ సెలవు నిబంధనలు.

సివిల్ సర్వీస్ నిబంధనలు రక్షణ సర్వీస్ ఖాతాల నుంచి జీతాలు తీసుకొనే సివిలియన్ ఉద్యోగులకూ. మూలధార నిబంధనలు జనవరి, 1- 922 కూ జూలై 16, 1951 కూ మధ్య సర్వీస్‌లో ఉన్నవారికే. అటువంటి నిబంధనలను ఎన్నుకొన్న వారికీ,

---

28 బ్రిటిష్ సివిలు సర్వీస్‌లోని వివిధ తరగతులకు అనుమతించే సాలీనా సెలవు పరిమితి కింది విధంగా ఉంటుంది:

పాలనా తరగతి	—	26 రోజులు; 10 సంవత్సరాల సర్వీసు తరవాత 48 రోజులు
పైఎత్తు పాలనా నిర్వాహక తరగతి	—	36 రోజులు; 15 సంవత్సరాల సర్వీసు తరవాత 48 రోజులు
పాలనా నిర్వాహక తరగతి	—	36 రోజులు
పై అంతస్తు గుమాస్తా తరగతి	—	36 రోజులు
జూనియర్ గుమాస్తా తరగతి	—	24 రోజులు
లేఖక సహాయకులు	—	18 రోజులు; 5 సంవత్సరాల సర్వీసు తరవాత 21 రోజులు
షార్టుహాండ్ టైపు తరగతి	—	21 రోజులు; 15 సంవత్సరాల సర్వీసు
టైపిస్టు తరగతి	—	18 రోజులు; 5 సంవత్సరాల సర్వీసు 21 రోజులు
సరిపడని. తాత్కాలిక గుమాస్తా టైపిస్టు సిబ్బంది	—	18 సంవత్సరాల వయస్సు వరకు 12 ఆటు తరువాత 18 రోజులు

సముద్రాంతరాల నుంచి భర్తీ అయిన ఆసియా వాసులు కానివారికి 1938 సంవత్సరాల రివైజ్డ్ సెలవు నిబంధనలు 16 జూలై 1931న గానీ ఆటుతరవాత గానీ భారతదేశంలో భర్తీఅయిన సివిల్ ఉద్యోగులకూ, ప్రభుత్వరైల్వేకోడ్ నిబంధనల రైల్వే ఉద్యోగులకూ వర్తిస్తాయి.[29] పై అంతస్థు ఉద్యోగులకు ఇచ్చే అర్జిత సెలవు 1-11 (అంటే సాలీనా సుమారు 1 నెల) కింది తరగతి వారికి మినిస్టీరియల్ సర్వీసులో 1-22 రైల్వే సర్వీసులో అర్జిత సెలవు తక్కువగా ఉంటుంది. పై అధికారులకు సర్వీసులో 1- 5 అధీన తరగతులకు సాలీనా 10 రోజులు మాత్రమే సెలవు శాఖలో వాటిలో (ఉదాహరణకు విద్యాశాఖ) సాలీనా అర్జిత సెలవు సంవత్సరానికి 3 రోజులు లేదా 5½ రోజులు మాత్రమే

మానసికంగానూ శారీరకంగానూ ఉద్యోగులు విశ్రాంతి తీసుకొనే నిమిత్తం ఈ అర్జిత లేదా ప్రత్యేక సదుపాయపు సెలవు ఉద్దేశించబడింది. కాబట్టి దానిని వినియోగించుకోమని ప్రభుత్వోద్యోగులను ప్రోత్సహించడంగానీ అవసరమైతే బలవంతంగాగానీ చేస్తే వారు తిరిగి ఎక్కువ శక్తితో తాజాగా ప్రభుత్వసేవకు మరి ఎక్కువ ఉపయోగ పడతారు. ఇంగ్లండ్ వంటి దేశాలలో సాధారణంగా సాలీనా సెలవులను కూడ బెట్టుకోనివ్వరు. కాని భారతదేశపు సర్వీసులో ఉన్న యూరోపియన్ అధికారుల సముదాయం నిమిత్తం ఈ సెలవును కూడబెట్టుకొనే పద్ధతి అనుమతించడం జరిగింది మూలాధార నిబంధనలు ఆ విధంగా కూడబెట్టుకొనే సెలవుపై హద్దులను పెట్టలేదు కానీ 1933 రివైజ్డ్ నిబంధనల ప్రకారం ఆసియావాసులు కాని వారికి ఆ విధంగా కూడబెట్టుకొనే హద్దు 150 రోజులకు, పై తరగతులకు చెందిన ఆసియావారికి 90 రోజులూ అధీన సర్వీసుల వారికి 30 రోజులకూ నిర్ణయించింది. భారత దేశపు బయట సెలవు గడుపుతే 180 రోజులూ లేకపోతే 60 నుంచి 120 రోజులవరకూ సెలవు జమచేయవచ్చునని కేంద్ర వేతనాల సంఘం సిఫారసు చేసింది

అస్వస్థత సెలవు స్వవిషయాలకోసం సెలవులనేవి వాటి పేర్లు సూచించినట్టే వివిధ ప్రయోజనాలకోసం ఉద్దిష్టమైనవి. కానీ భారతదేశంలో 1933 రివైజ్డ్ సెలవు నిబంధనల ప్రకారం ఈ రెండు కూడా అర్ధజీతపు ప్రణాళిక కింద ఏకం చేయడం జరిగింది. ఒకటి నుంచి మూడవ తరగతి వరకు ప్రభుత్వోద్యోగులు వైద్యుని ప్రమాణీకరణపై లేదా స్వవిషయాలకోసం ఈ అర్ధ జీతపు సెలవులను వాడుకోవచ్చు. పాత నిబంధనల కింద అస్వస్థత లేదా వైద్యపు సెలవుకోసం ఇంకా ఉదారమైన ఏర్పాట్లు ఉండేవి. వాటి కింద ప్రభుత్వోద్యోగి (అధీన తరగతికి చెందిన వారు తప్ప) సర్వీస్ మొత్తంలో వైద్యపు సెలవుకు ఒక సంవత్సరం వరకు పూర్తి సగటుజీతంపై గానీ అర్ధసగటు జీతంపై అంతకు రెట్టింపు కాలానికి గానీ అర్హుడు. ఒకటినుంచి మూడవ తరగతి వరకూ ప్రభుత్వోద్యోగులు ప్రత్యేక సదుపాయపు సెలవులలెనే అర్ధజీతపు సెలవును కూడా డ్యూటీలో 1/18వ వంతున కూడ బెట్టుకోవచ్చుననీ. దానిని వైద్యుని సలహాపై తీసుకొంటే, ఉద్యోగి మొత్తం సర్వీస్‌పై 6 నెలలకు మించకుండా అర్ధజీతపు సెలవును ఆతనికి అర్హతఉన్న కాలపరిమితిలో సగానికి పూర్తిజీతం పొందేటట్లు మార్చుకోనివ్వ వచ్చునని కేంద్ర వేతనాల సంఘం సిఫారసు చేసింది.

29. Central Pay Commission, Report, p.76

ప్రభుత్వోద్యోగులు సర్వీస్‌కు తమ ఉపయోగాన్ని ఎక్కువ చేసేటట్లు ప్రత్యేక శాస్త్రీయ, సాంకేతిక అధ్యయనం చేసుకొనేటందుకు వీలుకలిగించడమే చదువులకోసం ఇచ్చే సెలవు ప్రయోజనం. భారతదేశంలో ఈ విధమైన సెలవు గజిటెడ్ ఉద్యోగులకు మాత్రమే, విదేశాలలో చదువుకు మాత్రమే పరిమితమైనది. ఐదు సంవత్సరాల సర్వీస్ తరవాత, సగం జీతంపై రెండు సంవత్సరాల మేరకు అధికారి ఈ సెలవుకు అర్హుడు. ఈ చదువుకు ఉద్దిష్టమైన సెలవుపై ఆంక్షలను తొలిగించవలెననీ దానికి సంబంధించిన బత్తేలను పెంచవలెననీ కేంద్ర వేతనాల సంఘం ముందు హాజరైన సాక్షులు కోరగా వాటిని ప్రభుత్వం పరిగణించవలెనని సంఘం సిఫారసు చేసింది.

తరవాత సాలీనా 14 రోజుల ఆకస్మిక సెలవు ఉన్నది. అనూహ్య పరిస్థితులవలె అవసరమైతే కొద్దిరోజులు ఉద్యోగికి సెలవు కల్పించడమనేది దీని ప్రయోజనం. ఈ సెలవును మరే విధమైన సెలవుకు లంకె వేయరాదు. అనారోగ్యం లేదా ముందుగా తెలుసుకోలేని అత్యవసర పరిస్థితులలో తప్ప ఈ సెలవు కోసం కొద్ది రోజులు ముందుగానే దరఖాస్తు పెట్టుకోవలె.

ఏ సెలవుకూ అర్హతలేనప్పుడు జీతం లేకుండా సెలవు నీయవచ్చు. ఆ విధమైన సెలవు సర్వీస్‌కు అంతరాయంగా భావించబడి సాలీనా వచ్చే జీతపు పెంపుదలను సెలవు తీసుకొన్నంత కాలం మేరకు వెనుకకు నెట్టుతుంది. అన్ని రకాల సెలవు (ఒక అనారోగ్య సెలవు తప్ప) సర్వీస్ అవసరాలపై ఆధారపడి ఉంటుంది. అర్హత ఉన్నప్పుడు కూడా దానిని ఒక హక్కుగా కోరడానికి వీలులేదు, మరీ తప్పని పరిస్థితులు మినహాయించి యుద్ధంగానీ లేదా ఇతర అత్యవసర పరిస్థితులలో అన్ని రకాల సెలవూ నిలిపివేయడం జరుగుతుండ. కానీ పరిస్థితులు అనుకూలిస్తే సెలవు మంజూరు చేయడంలో ఉదారమైన విధానం అవలంబించవలె. కొంతమంది అధికారులు ఆకస్మిక సెలవుకు కూడా వైద్యుని ప్రమాణీకరణను గట్టిగా కోరుతున్నారని భారత వేతనాల సంఘం ముందు ఫిర్యాదు చెయ్యగా సంఘం ఆ విధమైన అల్ప మనస్తత్వపు వైఖరిని న్యాయమైన విధంగా గర్హించింది. నిరాకరించ డానికి సరిఅయిన కారణాలుంటే తప్ప సెలవు అభ్యర్థనను వెంటనే అంగీకరించవలె. అవ సరమైనప్పుడు సెలవు దొరకుతుందనేది ప్రభుత్వోద్యోగానికి ఉన్న ముఖ్య ఆకర్షణలలో ఒకటి.

సెలవు దినములు (Holidays) : సెలవు దినములు, సెలవు అనే దాని నుంచి రెండు విధాలుగా వేరుగా ఉంటుంది. ఒకటి. యజమాని తనంతట తానే సెలవు దినము లను ప్రకటిస్తారు. రెండు, వాటి కోసం దరఖాస్తు పెట్టుకోనవసరం లేదు. దాదాపు అన్ని చోట్ల ఆదివారం సెలవు దినము. అనేక చోట్ల శనివారం కూడా సగం సెలవు దినము. ఇవిగాక జాతీయ పండుగలు, మత సంబంధమైన పండుగలు కూడా సెలవు దినములుగా ప్రకటిస్తారు. భారతదేశపు జనాభాలో వివిధ మతాలవారు ఉన్నారు. కాబట్టి బహుశా ఏ దేశంలో లేనన్ని మత సంబంధమైన సెలవులు మన దేశంలో ఉన్నాయి. ఈ దేశంలో చాలా మంది అధికారులు సంవత్సరానికి 260 రోజులకుపైగా పనిచేయరని అంచనా వేయడం జరిగింది. అదిగాక ప్రభుత్వోద్యోగులకు సాలీనా ఆర్జించుకొన్న సెలవు 30 రోజులు, ఆకస్మిక సెలవు 14 రోజులు ఉంటాయి. మత సంబంధమైన సెలవులను తొలిగించి, కార్యాలయాలను పూర్తిగా మూసివేయనవసరం లేకుండా ఆకస్మిక సెలవు దినముల సంఖ్యను పెంచితే ఉద్యోగి తన

ఇష్టానుసారం తన మత సంబంధమైన పండుగలకు సెలవు తీసుకోవడానికి వీలుంటుందనే ప్రస్తావనలను పరిగణించవలెనని కేంద్ర వేతనాల సంఘం సూచించింది.

పనిచేసే గంటలు (Hours of work): వివిధ రకాల విధులు వెరుగా ఉంటాయి. కాబట్టి అన్ని శాఖలలోనూ పనిచేసే కాలము ఒకటిగా ఉండదు. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో తంతితపాలా శాఖలలో వివిధ తరగతుల సిబ్బందికి వివిధ రకాల డ్యూటీ కాలాలుంటాయి. అవి టెలిగ్రాఫ్ గుమాస్తాలకు వారానికి 50 గంటలనుంచి వార్తాహరులకు వారానికి 36 గంటలవరకూ ఉంటాయి. రోజుకు 8 గంటలనేది సర్వసామాన్యమైనది. వాణిజ్య లేదా పారిశ్రామిక శాఖలలోని వారి పని గంటలు అంతర్జాతీయ సంప్రదాయాల ననుసరించిగానీ లేదా అటువంటి సంప్రదాయాలను అమలు చేసేటందుకు తయారైన చట్టం ద్వారాగానీ వినియమం చేయబడతాయి. ఆఫీస్ పనికి సంబంధించి ప్రతి రోజుకు 6½ గంటలు కచ్చితమైన పని చొప్పున (½ గంట మధ్యాహ్న భోజనానికి పోగా) శనివారం 4½ గంటల చొప్పున మొత్తం వారానికి 38½ గంటల పని ఉండవలెనని కేంద్ర వేతనాల సంఘం సిఫారసు చేసింది.[30] బ్రిటన్‌లో సాధారణ సమయాలలో రోజుకు 8 గంటల చొప్పున, శనివారం సగం సెలవుతో ప్రభుత్వోద్యోగులు వారానికి 45 గంటలు పని చేస్తారు. ఉద్యోగులచేత ఎక్కువ పని చేయించుకోవడం జరుగుతున్నదని, వారిలో చాలామందిని సాయంత్రం ఆలస్యంగా' చాలా సేపటివరకూ కార్యాలయాలలోనే ఉంచడం జరుగుతుందనీ, అటువంటి సందర్భాలలో వారికి 'ఓవర్‌టైమ్' చెల్లింపు ఇవ్వవలెననీ వేతనాల సంఘానికి సాధారణంగా ఫిర్యాదు చేయడం జరిగింది. మామూలుగా పని చేయవలసిన గంటలలో పనిని మంద కొడిగా సాగించడానికి అవకాశం కల్పించవచ్చునన్న కారణాన కమీషన్ సాధారణ ఓవర్‌టైమ్' చెల్లింపుకు ఒప్పుకోలేదు. తమ తమ చపలచిత్త వైఖరివల్ల ఉద్యోగులను చాలా సేపటివరకూ కార్యాలయాలలో అట్టే పెట్టరాదని అధికారులను ఆదేశించవలెనని సంఘం సూచించింది. ఒకవేళ సిబ్బందిని తప్పనిసరిగా ఆపవలసివస్తే అది కార్యాలయపు ముఖ్యాధికారి లిఖిత ఆదేశంవల్ల మాత్రమే జరగవలె. ఆ విధంగా అప్పుడప్పుడూ మాత్రమే జరిగితే కొన్ని రోజుల ఓవర్‌టైమ్ తరవాత సిబ్బందికి ఒకరోజు సెలవు ఇవ్వడం ద్వారా పరిహారం ఇవ్వవచ్చు. ఆ విధంగాకాక 'ఓవర్‌టైమ్' ఎడతెగకుండా ఉండే అప్పుడు మాత్రమే సిబ్బందికి అదనపు బత్తెం ఇవ్వవలె. ఓవర్‌టైమ్ చెల్లింపు మామూలు రేటులో గానీ పనిలోని అలసటనుబట్టి ఆ రేటుకు 1½ లేదా 2 రెట్లుగానీ ఇవ్వవచ్చు.[31]

కార్యాలయపు వసతి-సిబ్బంది సంక్షేమము (Office Accomodation and staff welfare): సరిపడినంత యుక్తమైన కార్యాలయపు వసతి సిబ్బంది సంక్షేమానికి సంబంధించిన ఏర్పాటు సర్వీస్ నియమాలలోని ముఖ్యభాగాలే. "అసౌకర్యమైన, అశుభ్రమైన కార్యాలయాలలో ఏ ఒక్కరూ తన శక్తి మేరకు పూర్తిగా పనిచేయలేరు. సిబ్బందికి తృప్తి కలిగించడంలో ఉపకరించే మంచి వసతినీ అప్పట్లో అనువైన ఉప కరణాలనూ సమకూర్చమని యజమానిని అడగడం న్యాయమే. దీనివల్ల వ్యవస్థ పొందే లాభమూ, సమర్థతలో పెంపుదల మా ఉద్దేశ్యంలో పెట్టే ఖర్చుకు తగిన ఫలితమే" నని

---

30. కేంద్ర వేతనాల సంఘం నివేదిక P. 58.

31. Ibid., PP. 59-60.

టామ్లిన్ కమీషన్ తన నివేదికలో పేర్కొన్నది.[32] కార్యాలయాలలో తగినంత వేడి, వెలుతురూ, గాలీ, ప్రశాంతత, తగినన్ని మరుగుదొడ్లూ, ఆడ ఉద్యోగులకు విశ్రాంతి గదులూ, సరసమైన ధరలకు మంచి ఆహారాన్ని అందించే శుభ్రమైన చక్కటి ఆహారశాల, గ్రంథాలయము, ఉద్యాన వనము, ఆట స్థలాలు, సిబ్బంది నివాసాలనుంచి రవాణా సౌకర్యము, క్లబ్బులూ, సాంస్కృతిక వినోద కార్యక్రమాల సంఘాలూ, సిబ్బంది పత్రికలూ సిబ్బందికి కావలసిన ఇతర వసతులలో పేర్కొనతగినవి.

సర్వీస్ నియమాలకు సంబంధించిన సంప్రతింపుల యంత్రాంగము
(Machinery of Negotiation Regarding Conditions of Service)

జీతాల రేట్లను గురించి, ఇతర సర్వీస్ నియమాల గురించి అప్పుడప్పుడు ఉద్యోగులలో అసంతృప్తి చెలరేగుతూనే ఉంటుంది. దానిని తొలగించేటందుకు యంత్రాంగం లేకపోతే అది రగుల్కొని పనులకు అంతరాయం కలిగించే సమ్మె రూపంలో బయట పడవచ్చు. ప్రభుత్వేతర రంగంలోవలె యజమానికీ ఉద్యోగుల మధ్య ప్రత్యక్షమైన కలయిక ఉండదు కాబట్టి ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో అటువంటి యంత్రాంగపు ఆవశ్యకత ఇంకా ఎక్కువ. ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లోని యజమానికి సజీవ శరీరం లేదు, కాబట్టి ఆచరణలో దానికి శాఖాధ్యక్షులవంటి ఉన్నతాధికారులు ప్రాతినిధ్యం వహిస్తారు. కానీ ప్రైవేటు యజమానివలె వారు తమ ఇష్టానుసారం వ్యవహరించలేరు. సమాజపు ప్రతినిధులు, మంత్రులు, పార్లమెంటు ఆమోదించవలెనన్న షరతుపైన మాత్రమేకాదు ఉద్యోగులకు నియమాలను ప్రతిపాదిస్తారు. కాబట్టి ప్రభుత్వానికి దాని ఉద్యోగులలో ఎక్కువ మందికి మధ్య ప్రత్యక్ష సంప్రదింపులను అడ్డగిస్తూ అనేకమంది ఉన్నతాధికారులు ఉంటారు. ప్రభుత్వ రంగపు స్థితిగతులను నిర్ణయించడంలో ఇతర వర్తక వాణిజ్య రంగాలలోవలె జీతాలను నిర్ణయించడానికి లాభనష్టాలవంటి వస్తుపర యాంత్రిక ప్రాతిపదికలంటూలేవు. అదీగాక ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లలో సమ్మెలూ, వివాదాలువచ్చి పని ఆగిపోతే సమాజానికి చాలా కష్ట నష్టాలు కలుగుతాయి గనక దానికి మనం తెగించలేము. ఈ కారణాలవల్ల అసంతృప్తినీ, వివాదాల ఆస్కారాన్నీ బయటికి లాగి చర్చించి వీలైనంతవరకు పరిష్కరించవలె. అటువంటిది దానికోసం యుక్తమైన తగినంత యంత్రాంగం ఏర్పరచడం ద్వారానే జరగవలె.

కానీ అభ్యుదయ దేశాలలో కూడా ఇటువంటి యంత్రాంగపు అవసరం ఇటీవలనే గ్రహించబడి ఏర్పాటయింది. ఉదాహరణకు బ్రిటన్‌లో మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామం తరవాత సర్వీస్‌లో సంఘాలూ యూనియన్‌లు చాలా ఎక్కువైన దరిమిలా మాత్రమే ఇట్లా చేయడం జరిగింది. యుద్ధానికి పూర్వం బ్రిటన్‌లోని ప్రభుత్వోద్యోగులు మూడు విధాలుగా తమ ఉద్దేశాలను వ్యక్తపరచడంగానీ, తమ ఇబ్బందులను చర్చించడంగానీ చేసేవారు. కొన్ని నియోజక వర్గాలలో (ఉదాహరణకు ఓడరేవుల నియోజక వర్గాలు) వారికి ఆధిక్యత ఉండి కామన్స్ సభలో తమ ప్రతినిధిని సముచిత తీర్మానాలద్వారా తమ సమస్యలను లేవనెత్తవలసినదని సమ్మతింప చేసేవారు. రెండు, కామన్స్ సభలో వార్షిక ఖాతాలు చర్చించేటప్పుడు సర్వీస్ సమస్యలను ఇబ్బందులను చర్చించేవారు. మూడు, ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కు సంబంధించిన ప్రత్యేక సమస్యలను అప్పుడప్పుడు, శాఖాకమిటీల ముందుగానీ

కామన్స్‌సభ సెలెక్ట్ కమిటీలముందుగానీ, రాయల్ కమిషన్‌ల ముందుగానీ యోచనకోసం ఉంచేవారు. అటువంటి కమిటీలు, కమిషన్‌లు సర్వసాధారణంగా సర్వీస్‌లవారి నుంచి సాక్ష్యాలను సేకరించేవి. చివరిగా అప్పట్లో ఉన్న సర్వీస్ సంఘాలు తమ తమ శాఖాధ్యక్షులకు తమ ఇబ్బందులను వ్యక్తంచేస్తూ విన్నపాలూ, దరఖాస్తులూ సమర్పించుకొనేవి.

విట్లీ కౌన్సిల్‌లు (Whitley Councils)

మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామం, దానివల్ల వచ్చిన కొత్త యోచనలవల్ల సర్వీస్‌ల వైఖరి మారి, వాటి సంఘాల, యూనియన్‌ల బెదిరింపుల వైఖరి ఎక్కువై, సిబ్బంది సహకారం అర్థించేటందుకూ వారి ఇబ్బందులను చర్చించేటందుకూ విట్లీ కౌన్సిల్‌లుగా చెప్పబడే వాటి స్థాపనకు దారితీసింది. ఈ కౌన్సిల్‌లు మొదట 1917 సంవత్సరంలో పారిశ్రామిక రంగాలలో కామన్స్‌సభ స్పీకరైన 'విట్లే' అధ్యక్షుడుగా ఉన్న కమిటీ సిఫారసుపై నిర్మితమైనాయి. వాటికి పేరుకూడా విట్లే వల్లనే వచ్చినది. సహకార సౌహార్దాలను పెంపొందించేటందుకు సమాన సంఖ్యలో ఉద్యోగుల ప్రతినిధులూ యజమానుల ప్రతినిధులతో జాయింట్ పారిశ్రామిక కౌన్సిల్‌లను స్థాపించవలెనని ఆ కమిటీ సిఫారసు చేసింది. 1919 సంవత్సరంలో ఆ పథకం సివిల్ సర్వీస్‌లకు కూడా వర్తింప చేయగలిగింది.

సివిల్ సర్వీస్‌లను విట్లే వ్యవస్థ, ఒక నేషనల్ కౌన్సిలు, ప్రతి శాఖకు ఒక్కొక్కదాని చొప్పున శాఖా కౌన్సిలును, అవసరమైతే జిల్లా కార్యాలయాలు లేదా వర్క్ కమిటీలతో కూడుకొని ఉంటుంది. ప్రతి కౌన్సిలు లేదా కమిటీపై ప్రభుత్వ ప్రతినిధులూ సిబ్బంది ప్రతినిధులూ సమాన సంఖ్యలో ఉంటారు. ప్రభుత్వ ప్రతినిధులు అధికార తరగతికి చెందినవారు కాగా (వారుకూడా ప్రభుత్వోద్యోగులే) సిబ్బంది ప్రతినిధులు మాత్రం మధ్య, కింది తరగతులకు చెందినవారై ఉంటారు. అధ్యక్షుడు ప్రభుత్వ ప్రతినిధుల నుంచీ, ఉపాధ్యక్షుని సిబ్బంది ప్రతినిధుల నుంచీ నియమించడం జరుగుతుంది. జాతీయస్థాయి కౌన్సిలులోని 54 మంది సభ్యులలోనూ 27 మందిని (ట్రెజరీ లేదా శ్రామిక మంత్రిత్వ శాఖలనుంచి కనీసం ఒక్కొక్క ప్రతినిధి చొప్పున) అనుభవంగల వ్యక్తులను (ప్రభుత్వోద్యోగులనుంచి, తదితరులనుంచి) అధికార ప్రతినిధుల నుంచి ప్రభుత్వం నియమిస్తుంది. మిగిలిన 27 గురు సిబ్బంది ప్రతినిధులనూ వివిధ సిబ్బంది సంఘాలూ వాటి వాటి కేటాయించిన రీతిగా ప్రతినిధులను నియమిస్తాయి. శాఖాకౌన్సిలులు కూడా అదే విధంగా నిర్మితమవుతాయి. కాగా వాటి పరిణామాలు తక్కువగా ఉండి వాటికి ప్రాతినిధ్యం శాఖకు చెందినవారికి మాత్రమే పరిమితమై ఉంటుంది. జిల్లా వర్క్ లేదా కార్యాలయ కమిటీలు కూడా పరిమాణంలో ఇంకా చిన్నవిగా ఉన్నా అదే ప్రాతిపదికపై నిర్మితమై ఉంటాయి. శాఖా విట్లీ కౌన్సిలుల సంఖ్య 80కి పైగా ఉన్నవి.

విట్లీ కౌన్సిలుల ధ్యేయాలు నాలుగు. అవి : (1) సర్వీస్ స్థితిగతులకు సంబంధించి ఇబ్బందులను గురించి చెప్పుకొని చర్చించేటందుకు ఒక యంత్రాంగాన్ని నిర్మించి దానికి సంబంధించిన సాధారణ నియమాలను నిర్ణయించడం, (2) కార్యాలయపు యంత్రాంగాన్ని వ్యవస్థను వృద్ధి పరచడంలో సిబ్బంది అనుభవాన్ని వారి యోచనలను ఉపయోగించుకోవడం,

(3) సిబ్బందిని అదనపు విద్యాభ్యాసానికి ప్రోత్సహించడం, (4) ప్రభుత్వ సర్వీస్‌ల దక్షతను పెంచేటందుకు, సిబ్బంది సంక్షేమాన్ని కాపాడడానికి యజమాని అయిన ప్రభుత్వానికీ ప్రభుత్వోద్యోగులకూ మధ్య వీలైనంత ఎక్కువ సహకారాన్ని పెంపొందించడం.[33] ఈ కౌన్సిలులో సిబ్బంది నిర్వహణకు సంబంధించిన సమస్యలను అధికార వర్గాలకు మధ్య, సిబ్బంది వర్గాలకు మధ్య చర్చించడం జరుగుతుంది. ఇద్దరికీ మధ్య అంగీకారం కుదిరితే దానిని ఆచరించడం జరుగుతుంది. ట్రెజరీగానీ, ప్రభుత్వంగానీ ఒప్పుకొంటుందన్న నమ్మకం ఉంచేనే తప్ప అధికారవర్గంవారు దేనికీ ఒప్పుకోరు. సంప్రతింపులు విఫలమైతే శాఖాధ్యక్షుడు తన నివేదన ననుసరించి వ్యవహరించవచ్చు. ఈ విధంగా విట్లీ కౌన్సిల్‌ల ఉనికి సిబ్బంది విషయాలలో శాఖాధ్యక్షునికి ఉన్న అధికారాన్నీ, బాధ్యతను ఏ విధంగానూ ఆటంక పరచవు.

జాతీయ విట్లీ కౌన్సిల్‌లు, శాఖల విట్లీ కౌన్సిల్‌లు కూడా పదోన్నతి, పునర్వ్యవస్థీకరణ, ప్రయాణబత్తెము, సిబ్బంది తగ్గింపు, మితవ్యయం, సిబ్బంది యోచనలు అనుభవాలను వాడుకోవడం వంటి ప్రత్యేక విషయాలపై నియమితమైన స్థాయీ సంఘాల ద్వారా పనిచేస్తాయి. స్థాపించిన కొత్తలో జాతీయ విట్లీ కౌన్సిలు పునర్వ్యవస్థీకరణ, పదోన్నతి వంటి విషయాలపై అమూల్యమైన నివేదికలను అందించింది.

విట్లీ కౌన్సిలు ప్రయోజనాలు, విజయాలను గురించి భిన్నాభిప్రాయాలున్నవి. ట్రేడ్ యూనియన్ తత్వానికి అతివాద వర్గపు సామ్యవాదానికి శ్రామిక వర్గాల ఉద్ధృత వైఖరిని చల్లారుస్తాయన్న కారణంవల్ల విట్లీ పద్ధతి అంటే సరిపడదు. రెండు కారణాలవల్ల సివిలు సర్వీస్‌లోని పైస్థాయి వారికి కూడా విట్లీ కౌన్సిల్‌లు అంటే సానుభూతి లేదు. మొదట సర్వీస్ నియమాలను నిర్ణయించే అన్నింటికన్నా పై అంతస్తు అధికారులతో తమకున్న ప్రత్యక్ష సంబంధంవల్ల తమ అభిప్రాయాలను, సంక్షేమాలనూ ఈ సంస్థల జోక్యం అవసరమని భావిస్తారు. రెండు, వారు సర్వీస్‌లో తమ అధీనతలో పనిచేసే వారి నియమాలను నిర్ణయించే బాధ్యతగల నిర్వాహక వర్గానికి చెందినవారు కాబట్టి విట్లీ కౌన్సిలు తమ బాధ్యతను భంగపరుస్తాయని భావిస్తారు. టామ్‌లిన్ కమిషన్ ముందు కొందరు శాఖాధ్యక్షులు విట్లీ కౌన్సిల్‌లను రద్దు పరచవలెనని గట్టిగా కోరతారు. కమిషన్ ముందు అధికారులు ఇచ్చిన సాక్ష్యాన్నిబట్టి విట్లీ పద్ధతి విజయం వివిధ శాఖలలో వివిధ రకాలుగా ఉంటుంది.[34] "కొన్ని కార్యాలయాలలో విట్లీ పద్ధతి చాలా విజయవంతమైనది. బహుశా అధికమైన శాఖలలో అది సుమారుగా విజయవంతమైనది. ఎక్కువగా దానిని ఎటువంటి మన స్తత్వంలో ఆచరించడం జరిగింది అనే దానిమీద ఆధారపడింది. సిబ్బంది తరపున అధికారులవైపు నుంచి అత్యధికమైన మేరకు సహకారం ఉన్నచోటల్లా విజయం తప్పక చేకూరింది. పై అధికారులు ఈ పద్ధతిని తను సొంత అధికారంపై దురాక్రమణగా భావించినచోట సిబ్బంది ప్రతినిధులు స్వార్థపరత్వంతో పుచ్చుకోవడమే, ఇచ్చుకొనే వైఖరి అవలంబించినచోట అది తప్పక విఫలమయిందని" డా॥ గ్లాడెన్ చెప్పినాడు.[35]

33. **Management of Office Staff by W. W. Marsh in the Journal of Public Administration, Vol v., P. 159.**
34. **Tomlin Commision Report, p. 143.**
35. **Gladden, The Civil Service. Its Problems and Future, p. 103.**

అధికారులకూ, సిబ్బందికీ మధ్య స్నేహపూరిత అవగాహన చేకూర్చడం ఈ కౌన్సిల్‌లలో వారిద్దరికీ మధ్య లాంఛనప్రాయం కాని పద్ధతిలో అభిప్రాయాల మార్పిడి కలుగజేసి ఇద్దరి దృక్పథాలలో సౌమ్యతను చేకూర్చి ఇబ్బందుల పరిష్కారానికి నిజంగా దోహదం చేసిందనే విట్లీ పద్ధతి విజయము అందరూ ఆమోదించినదే.

విట్లీ పద్ధతి విజయానికి నాలుగు విషయాలు ముఖ్యము. మొదట ప్రభుత్వోద్యోగుల సంఘాలనూ, యూనియన్‌నూ ఏర్పరచుకోవలె. ఇంతకుముందు చెప్పినట్లు విట్లీ కౌన్సిల్ లలో సిబ్బంది పక్షం అటువంటి సంఘాల యూనియన్‌ల ప్రతినిధులతో కూడుకొని ఉంటాయి. కాబట్టి అవి లేనిదే విట్లీ పద్ధతికి ప్రాతిపదిక లేనట్లే రెండవ విషయం రెండు వైపులా అనుభవం ఉంది. బాధ్యత నెమ్మదిగల ప్రతినిధులను జాగ్రత్తగా ఎంపిక చేయవలె మూడు, కౌన్సిల్‌లలో తమ విధులను సరిగా నిర్వర్తించే విధంగా ముఖ్యంగా సిబ్బంది ప్రతి నిధులకు వసతి కల్పించవలె. ఆ ప్రతినిధులకు సామాన్యంగా ఉండే పనికితోడు ఈ బరువు బాధ్యతలను కూడా మోయవలెననడం న్యాయంకాదు. తోడిపనివారి ఇబ్బందులను శక్తి, ఆ శక్తులతో సూచించినందుకు వారి పదోన్నతికిగానీ, పైకిపోయే అవకాశాలకు గానీ భంగం కలిగించి శిక్ష పొందుతున్నామన్న అనుమానానికి ఆస్కారం ఇవ్వకూడదు. ఆఖరున, విట్లీ యంత్రాంగంతోపాటు, కౌన్సిల్‌లో రెండువైపులా పూర్తి సహకారం స్నేహం అనే విట్లీ మనస్తత్వం కూడా ఉండవలె. అధికారులవైపు నుంచి గర్వము ఆధిక్యతా భావము సమానత్వ, నిష్కాపట్యం ప్రాతిపదికలపై అధీనులను కలుసుకోలేక పోవడం, సిబ్బంది వైపునుంచి స్వార్థపరత్వంతో కూడుకొన్న జగడగొండి తనం, మర్యాద యుక్తత లేక పోవడం అటువంటి మనస్తత్వానికి విరుగుళ్లు.

విట్లీ పద్ధతి-భారతదేశము (Whitleyism and India)

భారతదేశంలో ప్రభుత్వానికీ ఉద్యోగులకూ మధ్య సమష్టిబేరాలూ, సంప్రతింపుల యంత్రాంగము, ఈ రోజున కూడా మొదటి ప్రపంచ సంగ్రామానికి పూర్వం బ్రిటన్ ఉన్న పరిస్థితులలోనే ఉన్నది. భారత శ్రామిక కమీషన్ (1931) కు విట్లీయే అధ్యక్షుడుగా ఉన్నా ఆ కమిటీ ఈ దేశంలో విట్లీ పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టే విషయం ప్రస్తావించక పోవడం కుతూహలమైన విషయము. రెండు దశాబ్దాల తరవాత కేంద్ర వేతనాల సంఘం విట్లీ పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టే అవకాశాన్ని, అవసరాన్ని పరిశీలించింది. భారతదేశంలోని ప్రభుత్వో ద్యోగుల సంఘాలూ యూనియన్‌లూ తగినంత అభివృద్ధి చెందవలెనని, పొందికైన, నిస్వార్థ నిర్ణయాలు చేసేటందుకు వాటికి తగినంత బాధ్యత, అనుభవము లేవని, సంఘాలూ, యూనియన్‌లనూ పై నుంచి రుద్దకుండా కిందినుంచి పెరిగేటందుకు ప్రోత్సహించవలెనని, విట్లీ పద్ధతి మనస్తత్వం లేనిదే యంత్రాంగాన్ని ప్రవేశపెట్టినంత మాత్రాన ప్రయోజనంలేదనీ, ఉద్యోగులు యూనియన్‌లను ఏర్పరచుకొనే పారిశ్రామిక వాణిజ్యశాఖలలో ఉండే యంత్రాంగం ఇతర శాఖలకు అవసరం లేకపోవడమేకాక వర్తించదనీ ఆ కమీషన్ ముందు హాజరైన సాక్షులు చాలామంది చెప్పినారు. కానీ కమీషన్‌కు ఈ వాదనలు రుచించ లేదు. మన దేశంలో విట్లీయోచన వంటి దానిని పనిచేయించే అవకాశము, అనుభవమూ, ఉద్యోగి సంఘాల వ్యవస్థను ప్రోత్సహించి ఇప్పుడున్న వాటి నిలకడనూ బలాన్నీ పెంచుతుందని

కమీషన్ భావించింది. అందువల్ల వివిధ రకాల ప్రభుత్వోద్యోగుల తరగతులకు సరిపడేటట్లు, అవసరమైన అదృఢత ఉన్న విట్లీ యంత్రాంగాన్ని సృష్టించవలెనని కమీషన్ సిఫారసు చేసింది. కాని ఇప్పటివరకూ ఆ విధంగా చేయడం జరగలేదు (1955).

సంధాయక-మధ్యవర్తిత్వ ప్రక్రియ (Conciliation and Arbitration Procedure)

సర్వీసులలో తగవులు తలెత్తకుండే వాతావరణాన్ని కలిగించడంలో విట్లీ కౌన్సిల్‌లు చాలా విలువైన పాత్ర వహిస్తాయి, కానీ తగవులు రాకుండా ఎప్పుడూ ఆపలేవు. కౌన్సిల్‌లో చర్చలు అర్ధాంతరంగా ఆగిపోయినా అధికారులకూ, సిబ్బందికీ మధ్య అంగీకారం కుదరకపోయినా తగవులను తీర్చేటందుకు వేరొక యంత్రాంగం అవసరము.

వివాదం చెలరేగినప్పుడు నాలుగు రకాల పద్ధతులను ప్రయత్నించవచ్చు. అవి, సమష్టి సంప్రతింపులు, మధ్యవర్తిత్వము, సంధాయకము, మధ్యవర్తిత్వపు తీర్పు సంప్రతింపులు బయటివారి ప్రమేయంగానీ జోక్యంగానీ లేకుండా వివాదగ్రస్తుల మధ్యనే జరుగుతుంది. కానీ సంధాయకమూ, మధ్యవర్తిత్వము, మధ్యవర్తిత్వపుతీర్పులలో ఆ విధంగా జరగదు. సంధాయకుని పాత్ర, మధ్యవర్తి పాత్రకన్నా ఎక్కువగా ఉండటమనేది సంధాయకమునకూ, మధ్యవర్తిత్వానికీ మధ్యభేదము. సంప్రతింపులూ, మధ్యవర్తిత్వము, సంధాయకమూ వివాదగ్రస్తులమధ్యనే జరుగుతాయి కాబట్టి వాటిని బలవంతంగా అమలు జరిపే ప్రస్తావనలేదు కానీ మధ్యవర్తిత్వపు తీర్పు మూడవ వారికి సంబంధించినది కాబట్టి అది వివాదగ్రస్తులను కట్టడి చేయదు.

కొన్ని దేశాలలో (ఉదాహరణకు భారతదేశంలో ప్రజాసౌకర్యాలకు సంబంధించి వాణిజ్య వివాదాల చట్టం 1947 కింద) సంధాయకానికి సంబంధించి కొంతవరకు కట్టడి ఉన్నది. దీని ప్రకారం చట్టము సంధాయక యంత్రాంగాన్ని సూచించడమేకాక వివాదం వచ్చినప్పుడు ఈ ప్రక్రియను తప్పక అనుసరించవలెనని కట్టడి చేస్తుంది. మధ్యవర్తికి వివాదాన్ని సూచించడం, తీర్పును అంగీకరించడం స్వచ్ఛందంగా గానీ, తప్పనిసరిగా గానీ జరగవచ్చు ఉన్నత న్యాయస్థానానికి మధ్యవర్తి తీర్పుపై అపీలు చేసుకొనే ఏర్పాటు ఉండవచ్చు. ఉదాహరణకు భారతదేశంలో అపీలెట్ ట్రిబ్యునల్ చట్టం 1950 కింద కొన్నింటి మినహా పారిశ్రామిక ట్రిబ్యునల్ న్యాయస్థానాల, వేతన సంఘాల తీర్పులపై శ్రామిక అపీలెట్ ట్రిబ్యునల్‌లకు అపీల్ చేసుకోవచ్చు.

వివాదాలను పరిష్కరించడానికి పైన ఉదాహరించిన వివిధ పద్ధతులను సముచితంగా వాడుకోవడానికి ఆచరణానుభవం కింది క్రమాన్ని సూచిస్తుంది :

(ఎ) ప్రభుత్వానికీ, ఉద్యోగులకూ మధ్య భేదాభిప్రాయాలను సర్దుబాటు చేయడంలో భిన్నాభిప్రాయాలు వివాదాలుగా మారకుండా చూడటం ముఖ్యమార్గము. దీనిని విట్లీ యంత్రాంగం, సమష్టి కౌన్సిల్, సిబ్బంది కమిటీలు ఇత్యాది మార్గాలద్వారా చేయవచ్చు. ఇద్దరిలో ఎక్కువ శక్తి అధికారాలు గల ప్రభుత్వం అటువంటి యంత్రాంగాన్ని సృష్టించడంలోనూ, ఉపయోగించడంలోనూ చొరవ తీసుకొని, ఆ యంత్రాంగంద్వారా అభిప్రాయ భేదాలు రాకుండా ఎడతెంపి లేకుండా చూడటం ముఖ్యము.

(బి) అభిప్రాయభేదం వివాదంగా మారినప్పుడు దానిని యజమాని, ఉద్యోగికి మధ్య ప్రత్యక్ష సంప్రతింపుల ద్వారా పరిష్కరించడం ఉత్తమము.

(సి) బయటి సహాయాన్ని ఆర్థించవలసివస్తే అటువంటి సహాయాన్ని మధ్యవర్తిత్వపు తీర్పు ద్వారా కాకుండా. సంధాయకమూ, మధ్యవర్తిత్వాల ద్వారానే అర్థించవలె.

(డి) తీర్పు తప్పనిసరి అయితే దానిని బలవంతపు సూచన ప్రాతిపదికపై కాక ఇష్టానుసారం అర్థించేదిగా ఉండవలె. తీర్పు అంగీకారం కూడా వారివారి సద్భావానికి వదిలి వేయవలె.

(ఇ) అనుభవరీత్యా వేరే గత్యంతరం లేకపోతే మాత్రమే మధ్యవర్తిత్వానికి గానీ, సంధాయకానికి గానీ బలవంతపు సూచన చెయ్యవలె.

సంధాయక యంత్రాంగము-తదితరాలు
(Machinery for Conciliation etc.)

బ్రిటన్‌లో ప్రభుత్వానికి ఉద్యోగులకూ మధ్య వేతనాల విషయంలో తలెత్తే సమస్యలను నిర్ణయించేటందుకు గాను 1917 సంవత్సరంలో సివిల్ సర్వీస్ మధ్యవర్తిత్వపు బోర్డ్ స్థాపితమయింది. దానికి మధ్యవర్తిత్వం చేసేటందుకు కూడా అధికారము ఉండేది. విట్లీ యంత్రాంగం నిర్మించిన తరవాత 1922 సంవత్సరంలో అది నిష్ప్రయోజనమని భావించబడి రద్దుపరచగా దానిపై ఉద్యోగులు తిరిగి అలజడి చేయగా ప్రభుత్వం, ప్రస్తుతం 1919 సంవత్సరంలో పారిశ్రామిక న్యాయస్థానాల చట్టాన్ని దానికి అనువర్తించడం ద్వారా సివిల్ సర్వీస్ విషయాలకు సంబంధించి మధ్యవర్తిత్వం అనే నియమాన్ని అంగీకరించింది. ఈ పద్ధతి ప్రకారం వారి మధ్య పరిష్కారం కుదరని జీతాలకు సంబంధించిన కోరికలను, ఒక స్వాధీనుడైన అధ్యక్షుడూ, ఒకరిని ప్రభుత్వ ప్రతినిధిగానూ, మరొకరిని సిబ్బంది ప్రతినిధిగానూ లేబర్ మంత్రిత్వశాఖ నియమించిన ఇద్దరు సభ్యులతో కూడుకొని మొత్తం ముగ్గురుగా గల ఒక న్యాయస్థానం ముందు ఉంచవలె. పార్లమెంటు పై ఎత్తు అధికారానికి మాత్రం లోబడి ఆ న్యాయస్థానం తీర్పు ప్రభుత్వాన్ని కట్టడి చేస్తుంది. 1936 సంవత్సరంలో సివిల్ సర్వీస్ తగాదాలను పారిశ్రామిక న్యాయస్థానాల్న నుంచి తీసివేసి దాని నిర్మాణంలోనూ ప్రక్రియలలోనూ న్యాయస్థానాలను పోలిన సివిల్ సర్వీస్ మధ్యవర్తిత్వపు ట్రిబ్యునల్‌కు ఇవ్వడం జరిగింది. ఇదివరలో సాలీనా 700 పౌన్‌లు జీతం దాటనీ ఇప్పుడు 1000 పౌన్‌లు దాటనీ ప్రభుత్వోద్యోగుల కోరికలను మాత్రమే ట్రిబ్యునల్ చేపడుతుంది.

భారతదేశంలో 1929 సంవత్సరం వరకూ పారిశ్రామిక తగాదాల పరిష్కారానికి యజమానుల, పనివారల (వివాదాలు) చట్టం 1860 ఒక్కటి మాత్రమే ఉండేది. శ్రామిక కమీషన్ సిఫారసులపై 1934 సంవత్సరంలో కొత్తచట్టం ఆమోదించి 1938 సంవత్సరంలో సవరించడం జరిగింది. ఈ శాసనం అనుసంధాయక అధికారుల నియామకానికి ఏర్పాటుచేసి ఇంతకు ముందున్న చట్టాన్ని ప్రజాసౌకర్య కార్యక్రమాలకు కూడా వర్తింప జేసింది. యుద్ధం ఈ శాసనంలో కొన్ని చిక్కులను తెచ్చిపెట్టగా భారతరక్షణ నిబంధనల లోని, నిబంధన 81 (ఎ) ని అమలు జరపడం ద్వారా ఈ శాసనాన్ని విస్తృతం చేయడం జరిగింది. ఈ నిబంధన కింద ఏ వివాదాన్నయినా ప్రభుత్వం మధ్యవర్తిత్వానికి పంపి తీర్పులు అమలు

చెయ్యగలుగుతుంది. ఈ విధంగా వివాదాలు చెలరేగినప్పుడల్లా తాత్కాలికమైన ఏర్పాట్లు చేయడం జరిగింది. ఇదివరలో యుద్ధం కారణంగా ఏర్పడిన పరిస్థితుల వల్ల అటువంటి వివాదాలు చాలా చెలరేగినాయి. 1940 సంవత్సరంలో జి. ఐ. పి. రైల్వే ఉద్యోగులకూ ప్రభుత్వానికీ మధ్య కరువుభత్తెం విషయంలో వివాదం రాగా దానిపై పారిశ్రామిక వివాదాల చట్టం సెక్షన్ (3) కింద దర్యాప్తు సంఘం ఏర్పాటయింది. దాని సిఫారసు చాలా కాలం వరకూ ప్రభుత్వం అమలు చేయకపోతే సాధారణ సమ్మె చేస్తామని రైల్వే పనివారు బెదిరించినారు. చివరకు సంప్రతింపుల ద్వారా 1946 సంవత్సరంలో పరిష్కారం కుదుర్చడం జరిగింది. అదే సంవత్సరంలో తంతి తపాలా ఉద్యోగులు కొందరు మూడు వారాలు సమ్మె జరిపినారు. కాగా సంప్రతింపుల వల్ల చివరకు ఒక తాత్కాలిక పరిష్కారం కుదిరింది. తమ జీతపు స్కేల్‌లను మెరుగుపరచ వలెనన్న కోరికను మొదట బొంబాయి పోష్టుమాష్టర్ జనరల్ అధ్యక్షుడు గాగల ఒక కమిటీ పరిశీలించింది. ఆ తరవాత భారత రక్షణ నిబంధనల లోని, నిబంధన 81 (ఎ) కింద బొంబాయి హైకోర్ట్ న్యాయమూర్తి రాజ్యాధ్యక్షుని తీర్పు కోసం సూచించడం జరిగింది.

ఇదంతా గమనిస్తుంటే పారిశ్రామిక వివాదాల పరిష్కారానికి తాత్కాలిక పద్ధతులు సరిపోని దశకు భారతదేశం వచ్చిందని తెలుస్తుంది. కేంద్ర శాసనసభ 1947 సంవత్సరంలో ఆమోదించిన వాణిజ్య వివాదాల చట్టం కిందికి అనేక తరగతుల ప్రభుత్వోద్యోగులు ముఖ్యంగా రైల్వే, తంతితపాలా వారు వచ్చినారు. ఆ చట్టం రెండు రకాల వ్యవస్థల నిర్మాణానికి ఏర్పాటు చేసింది: (1) వర్క్స్ కమిటీ, (2) వివాదాలు రాకుండా చూడటానికి వాటిని పరిష్కరించడానికి పారిశ్రామిక ట్రిబ్యునల్‌లు, అది ప్రజా సౌకర్యాలకు సంబంధించిన పనులలో సంవిధాయకాన్ని తప్పనిసరిగానూ మిగిలిన వాటిలో ఇచ్ఛాను సారంగానూ చేసింది.

ఇంగ్లీషువారి ఆచరణ ననుసరించి కేంద్ర వేతనాల సంఘం ప్రథమ శ్రేణీ అధికారులకు ప్రత్యేక సంధాయక లేదా తీర్పు యంత్రాంగం అవసరం లేదనీ కానీ ట్రేడ్ యూనియన్‌ను లేని ద్వితీయ తృతీయ శ్రేణివారికి విట్లీ యంత్రాగం, ఒక సివిల్ సర్వీస్ మధ్యవర్తిత్వపు ట్రిబ్యునల్‌నూ ఏర్పరచవలెనని సిఫారసు చేసింది. ఈ ట్రిబ్యునల్ లేదా బోర్డులో ఒక పారిశ్రామిక ట్రిబ్యునల్ (1947 XIV చట్టం కింద) సభ్యుడు అధ్యక్షుడుగానూ, ప్రభుత్వం నామినేట్ చేసిన వారు ఒకరూ సిబ్బంది నామినేట్ చేసినవారు ఒకరూ ఉంటారు. జీతభత్తేలూ, సెలవులూ, పని గంటలూ మొదలయిన తరగతులకు చెందిన విషయాలను ఈ ట్రిబ్యునల్‌లకు సూచించవలె. ఇంగ్లండ్‌లోవలె నెలకు రూ. 800 పైగా జీతం తీసుకొనే అధికారులను పై విధమైన మధ్యవర్తిత్వం నుంచి మినహాంచవలె. ఎందు వల్లనంటే వారి స్థితి, బాధ్యత స్వప్రయోజనాల హద్దును దాటి, వారు ప్రభుత్వానికి విశ్వాసం చూపించవలెనని సూచిస్తాయి. వాటి స్థితి కూడా ఎటువంటిదంటే వారి న్యాయమైన సంక్షేమానికి భంగకరమైన ప్రమాద పరిస్థితి సాధారణంగా కలుగదు.

మధ్యవర్తిత్వపు యంత్రాంగాన్ని నిర్మించినా దానికి వివాదాలను సమర్పించడం స్వచ్ఛందం గానే జరగవలెననీ, తీర్పును అమలు చెయ్యడం కూడా స్వచ్ఛంగానే చేయవలెననీ అనుభవం ఇతరత్రా గట్టిగా సూచిస్తేగాని ఈ పద్ధతి మార్చకూడదనీ కమీషన్ అభిప్రాయపడింది.

36. The central pay commission Report, p. 123.

12

ఉద్యోగి బృందపాలన
(PFRSONNEL ADMINISTRATION)

పదోన్నతి
(Promotion)

అర్థవివరణ (Meaning)

పదోన్నతిని రెండు రకాల దృక్పథాలలో చూడవచ్చు. ఉద్యోగి దృక్పథంలో ఇది నిమ్నశ్రేణి లేదా కింది తరగతి నుంచి ఎక్కువ వేతనంతో అదనపు బాధ్యతతో, ధర్మాలతో కూడిన ఉన్నతమైన శ్రేణికి పోవడం. కాగా నియమనాధికారి దృక్పథంలో సర్వీసులో ఉన్న వాళ్ళలో నుంచి తగిన వారిని ఉన్నతోద్యోగాలకు నియమించడమే అన్నారు. పదోన్నతులు కల్పించేటపుడు ఉద్యోగి వ్యక్తిగత శ్రేయస్సును కాక ప్రజాశ్రేయస్సును దృష్టిలో ఉంచుకోవలె. ఈ విధంగా కల్పించిన పదోన్నతులు అన్యాయమైనవి, అనుచితమైనవి అనే భావం ఉద్యోగులలో రాకుండా చేసేటట్లు శ్రద్ధ తీసుకోవలె. ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్ట్యా ఇది కూడా హీనమైనదే.

మనము ఇంతకుముందే ప్రత్యక్ష భర్తీ పదోన్నతుల ద్వారా ఉన్నత పదవులను పూరించడంలోని ఉత్కృష్టతల (Merits) గురించి చర్చించి ప్రతి సర్వీస్ లేదా శాఖ ప్రత్యేక పరిస్థితుల ననుసరించి ఈ రెండింటి ఉచిత సంయోగమే మంచిదనే నిర్ణయానికి వచ్చినాము.

వేతనంలో పెరుగుదల అంటే ఆదివరకే ఉన్న వేతనశ్రేణిలో వార్షిక ఇంక్రిమెంట్ల (Annual Increments) ద్వారా పెరుగుదల పదోన్నతి కాదు. అన్ని పదోన్నతులలోనూ వేతనంలో పెరుగుదల ఉంటుంది కాని ఉన్నత ధర్మాలు బాధ్యతలు ఉన్న పదవిని పొందడమే పదోన్నతి.

దీని ఆధారంగా మనము రెండు రకాల పదోన్నతులలోని భేదాన్ని చెప్పవచ్చు. 1. అదే తరగతిలో ఉన్న నిమ్నశ్రేణి (Lower Grade) నుంచి ఉన్నత శ్రేణి (Higher Grade) కి పదోన్నతి పొందడం. ఉదాహరణకు గుమస్తా తరగతి. 2. ఒక తరగతి నుంచి వేరొక తరగతికి పదోన్నతి పొందడం. ఉదాహరణకు తరగతి II నుంచి తరగతి I లోకి, లేదా గుమాస్తా తరగతి నుంచి పరిపాలన తరగతికి పదోన్నతి పొందడం. వీటిలో మొదటి తరగతికి సంబంధించిన పదోన్నతులను వాటికి సంబంధించిన శాఖాధ్యక్షుని వివేచనకే వదిలివేయడం జరిగింది. కాని తరగతి నుంచి తరగతికి జరిగే పదోన్నతుల

విషయంలో కేంద్రాధికారము (Central Authority) మంజూరు లేదా స్పష్టీకరణ (Clearance) (ఉదాహరణకు బ్రిటన్‌లో ట్రెజరీ సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ ఇండియాలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్లు, ఆర్థిక శాఖ) అవసరము.

పదోన్నతి రేఖలు (Lines of Promotion)

సర్వీస్ నంతటినీ ఒకే యూనిట్‌గా తీసుకుని పదోన్నతులు ఇవ్వడం జరగదు. సాధారణంగా అవి శాఖీయాలై ఉంటాయి. అంటే ఒక శాఖలో ఒక ఉన్నతోద్యోగానికి చెందిన ఖాళీని ఆ శాఖలోని ఉద్యోగాలనుంచే పూరించడం జరుగుతుంది. కాని వేరొక శాఖలో ఎంత అర్హులైన వ్యక్తులు పదోన్నతి కోసం నిరీక్షిస్తున్నప్పటికి వారికి ఇవ్వరు. శాఖలోని ఉద్యోగులను కాదని బయటి వాళ్ళను తీసుకొని వస్తే అది ఉద్యోగుల్లో అసంతృప్తిని, మనో వైకల్యాన్ని సృష్టిస్తుంది. అంతశ్శాఖీయంగా పదోన్నతి ఇవ్వడం (ఇంగ్లండ్‌లో) మూడు రకాలైన పరిస్థితులలో జరుగుతుంది.[1]

1. ఉన్నతోద్యోగాలకు సంబంధించి ఉదాహరణకు శాశ్వత శాఖాధ్యక్షులు (Permanent heads of Departments) ఉపాధ్యక్షులు ప్రధాన ఆర్థికాధికారులు ప్రధాన ప్రతిష్ఠాపన విభాగాధికారులు మొదలైన వాటిని సంబంధించిన ఉద్యోగాలకు.
2. ఏదైనా శాఖలో ప్రత్యేకమైన వాటికి సంబంధించిన ఖాళీని పూరించడానికి తగిన అభ్యర్థులు లభించనపుడు.
3. కొత్త శాఖ ఏర్పడినప్పుడు లేదా ఉన్న శాఖ విస్తరింప జేసినప్పుడు ఇతర శాఖలలో పని చేసే ఉద్యోగుల స్వత్వ ప్రతిపాదనలను పరిశీలించడానికి తగిన చర్యలు తీసుకోవడం జరిగినప్పుడు.

శాఖ ఆధారంగా ఇచ్చిన పదోన్నతి సివిల్ ఉద్యోగులందరికి పురోగతి (Advancement) కోసం సమానావకాశాలు ఇవ్వలేదు. వివిధ శాఖల అవసరాలు, విస్తరింప జేసినవాటి కార్యకలాపాలు ఒకే రకంగా ఉండవు. ఫలితంగా కొన్ని శాఖలలో ఇతర శాఖలలో కన్న పదోన్నతి అవకాశాలు ఎక్కువగా ఉంటాయి. ఈ అసమానత్వాన్ని తొలగించడానికి పదోన్నతి పూల్ పథకాలు (Scheme for pooling promotion) ఏర్పాటు చేయవలెనని అభిప్రాయాలు వెలువడినాయి. ఆ పథకాన్ననుసరించి తగిన వారుగా నిర్ణయమయిన అధికారులను సెంట్రల్ పూల్(Central pool)లో చేర్చడం జరుగుతుంది. ఖాళీలు ఏర్పడినప్పుడు అధికారుల శాఖీయమైన అనుబంధాలనుచూడకుండా ఈ పూల్‌లోని వారికే పదోన్నతులు ఇవ్వడం జరుగుతుంది. ఏది ఏమైనా ఈ పథకం వల్ల కొన్ని కష్టాలున్నాయి. శాఖలో పదోన్నతికి అవకాశాలున్న సిబ్బంది బయటి వాళ్ళను దిగుమతి చేసుకొని తమ అవకాశాలు తగ్గించడాన్ని ఒప్పుకోరు. వేరొక రంగంలో శిక్షణ పొందిన ఉద్యోగులకు దానికి భిన్నమైనటువంటి తమకు అనుభవం లేనటువంటి రంగంలో పని చేయడం కష్టంగా పరిణమించవచ్చు అనేది మరో అభ్యంతరము. చివరకు సెంట్రల్ పూల్‌లో ప్రవేశించడానికి వివిధ శాఖలనుంచి వచ్చే అధికారుల సామర్థ్యాన్ని సామాన్య పరిమాణాన్ని

1. Gladden., The Civil Service, Its Problems and Future, p. 88.

(Common Standard) నిర్ణయించి ఎన్నుకోవడానికి కష్టమైన పని. అయినా ఇటువంటి పూల్‌లు కొన్ని ఏర్పడినాయి. ఉదాహరణకు బ్రిటిష్ పోష్టాఫీసులో క్లరికల్ అసిస్టెంట్‌లు ఇండియాలో ఇంతకు ముందు ఐ.సి.ఎస్. అధికారులకు ఇప్పుడు ఐ.ఎ.ఎస్. అధికారులకు అటువంటి పూల్ ఉంది. దాని నుంచి అధికారులను ఏ శాఖలో అవసరమైతే ఆ శాఖకు పంపిస్తారు. మన ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖ కింద ఒక ఆర్థికాధికారుల పూల్ కూడా ఏర్పడింది.

శాఖలోనే గ్రేడ్‌లు, తరగతులు, సర్వీసుల వారీగా పదోన్నతి రేఖను నిర్ణయించడం జరుగుతుంది. సాధారణంగా ఒక గ్రేడ్‌కు చెందిన ఉద్యోగికి దానిపై ఉద్యోగానికి పదోన్నతి ఇవ్వడం జరుగుతుంది. అతడు మధ్యనున్న గ్రేడ్‌లను దాటి అతనికెంతో దూరంలో ఉన్న వేరొక గ్రేడ్‌కు పోవడానికి వీలులేదు. సాధారణంగా పదోన్నతి అనేది అదే సర్వీస్‌లో ఒక గ్రేడ్ నుంచి వేరొక గ్రేడ్‌కు జరుగుతుంది. ఒక తరగతి నుంచి పదోన్నతి ఉండదని కాదుగాని దానికి ప్రత్యేకమైన సెలక్షన్ జరుగుతుంది. కాని అన్నిటికి జరిగినట్లు జరగదు. కొన్ని మినహాయింపులతో సర్వీస్‌లో కూడా పదోన్నతి జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు ఒకే శాఖలో ఉన్న ఒక వైద్యాధికారికి ఇంజనీరింగ్ ఉద్యోగానికి పదోన్నతి ఇవ్వడానికి వీలులేదు. అట్లే ఒక పోలీస్ అధికారికి ఫైర్ ఆఫీసర్‌గా పదోన్నతి ఇవ్వడానికి వీలులేదు. సాంకేతికాధికారులకు, పరిపాలన ఉద్యోగాలకు పదోన్నతి ఇవ్వడాన్ని పూర్తిగా నిషేధించక పోయినా అంత తరచుగా జరగదు. ఆ విధంగా పదోన్నతి రేఖ సాధారణ అవరోహణ క్రమంలో శాఖల, సర్వీస్, తరగతి, గ్రేడ్‌వారీగా నిర్ణయించడం జరిగింది. వీటిలో దేనిని భేదించడానికి వీలులేదు.

పదోన్నతి సూత్రాలు (Principles of Promotion)

పదోన్నతి అవకాశాలు చాలా పరిమితమైనవి కావడం మూలంగా పదోన్నతి సూత్రాల అవసరం ఏర్పడుతుంది. సర్వీస్‌లో చేరే ప్రతివారికి కాలగమనంతో పదోన్నతి లభించడానికి తగినన్ని పదవులు ఉంటే పదోన్నతి సూత్రాల కోసం వెతకడం అవసరము. కాని వివిధ కారణాల మూలంగా పరిపాలనా నిర్మాణం సూచ్యాకరంగా ఉండవలె, అది కింద విశాలంగా ఉండి సూచ్యాకారంగా పైకి పోతూ ఒక శిఖరం దగ్గర అంతమవుతుంది. అందువల్ల డా॥ వైట్ చెప్పినట్లు ప్రతి పదోన్నతిలోనూ సంస్థాగతమైన పరస్పర విరుద్ధమైన సంఘర్షణే దీని ఫలితం అవుతుంది. చాలామంది ఉద్యోగులు సాధారణంగా ఉద్యోగ జీవనం సంపాదించే విజయం గురించి ఆసక్తితో ఏకాగ్రతతో ఉంటారు. కాలం గడచిన కొద్ది అనేకమైన ఆర్థిక ఒత్తిడులు మూలంగా క్రమ రాహిత్యంగా ఎప్పుడో వచ్చే ఉన్నత పదవుల ఖాళీలే వాళ్ళకు ఎదురవుతాయి. ఈ వికల్పాన్ని (Dilamma) ఏ పదోన్నతి పద్ధతి ఆపలేదు. అందుకే చాలామంది ప్రభుత్వోద్యోగులు వాళ్ళకు సంతృప్తికరమైన విధంగా పదోన్నతి పొందలేరు. అతి క్రమం అనేది పదోన్నతి విషయంలో చాలా పెద్దదే కాని పదోన్నతి పొందని అభ్యర్థి తనను స్వైర్యంగా (Arbitrarily) తొలిగించినాడని భావించి నప్పుడు ఆ అవమానం అతని హృదయాన్ని గాయపరిచి మిగిలిన సర్వీస్ కాలంలో అతనిని పని చేయకుండా చేసి అతని సుస్థితి (Morale) ని

తగ్గిస్తుంది. ఉద్యోగి పదోన్నతి పొందని కారణాన్ని కొన్ని గుర్తించబడిన సూత్రాల ననుసరించి వివరించేటట్లు ఉండే అతడు తన నిరాశను దూరం చేసుకొని సరిపెట్టుకొనే ప్రయత్నం చేయవచ్చు. పదోన్నతి అధికారులు తమ ఇచ్ఛానుసారం ఇచ్చినారనుకోవడం సుస్థితిని దిగజార్చి నంతగా మిగిలిన వేవీ దిగజార్చలేవు. అందుకే పదోన్నతి సూత్రాల ఏర్పాటు ముఖ్యమైనది. పదోన్నతి సూత్రాలు రెండు-సీనియారిటీ, యోగ్యత. ఈ రెంటిని ప్రత్యామ్నాయాలుగాను కొంతవరకు సంయోగంగాను అనుసరించవచ్చు.

సీనియారిటీ (Seniority)

సీనియారిటీ సూత్రం అంటే పదోన్నతి ఇవ్వడానికి అతని సేవాకాలం ఆధారంగా పూర్వాపరాలను నిర్ణయించడం. దీని ననుసరించి ఇద్దరు ఉద్యోగులలో ఎవరి సేవాకాలం (Length of Service) ఎక్కువైన దైతే వాళ్ళు పదోన్నతిని పొందవలె. సీనియారిటీని నిర్ణయించడం అన్నివేళల అంత సులభం కాదు. కేవలం సేవాకాలమే అతని సీనియారిటీ కాదు. లేకపోతే ఒక శాఖలో అందరికన్న ఎక్కువ కాలం పనిచేసిన ప్యూన్‌ను అతని కన్నా తరవాత ప్రవేశించిన యువకుడైన అతనిపై అధికారి కంటే సీనియర్‌గా అనుకోవలె. అందు వల్ల ఉన్నతగ్రేడులో ఉన్న ప్రభుత్వోద్యోగిని అతని కన్నా తక్కువ గ్రేడ్‌లో ఉన్నవాని కన్న సీనియర్‌గా భావించడం జరుగుతుంది. ఒకే గ్రేడ్‌లో ఉన్న ఉద్యోగుల విషయంలో కూడా కొన్ని సమయాలలో సీనియారిటీని అతని నియామకం (Appointment) జరిగిన తేదీనుంచి లెక్కించవలెనా లేదా స్థిరీకరణ (Confirmation) పొందిన తేదీనుంచి లెక్కించ వలెనా? అన్న ప్రశ్న వస్తుంది. అంతవరకూ ఆ శాఖలో పనిచేస్తున్న అతని సహ ఉద్యోగుల కన్న ఎక్కువ జీతం మీద బయటనుంచి తీసుకొని వచ్చిన వ్యక్తి అతని బయటి సర్వీస్, ఎక్కువ జీతం ఆధారంగా వాళ్ళకన్న సీనియర్ ననవచ్చు. సాధారణంగా ఒకేగ్రేడ్ లోని సీనియారిటీ ఎవరు ఎక్కువ కాలం పనిచేసి ఉంటారో అతనికే చెందుతుంది. కాని కొన్ని సమయాలలో ప్రత్యేక అర్హతలు ఎక్కువ వేతనం ఉన్న ఉద్యోగికి అనుకూలంగా నియమనాధికారి తన ఇష్టానుసారం సీనియారిటీ విషయంలో ప్రత్యేక సవరణలు చేయవచ్చు.

పదోన్నతి సూత్రంగా సీనియారిటీ ఉత్కృష్టత దాని వస్తుపరతే. ఇది ఒక అభిప్రాయం కాదు, సత్యము. దీని అనువర్తనం (Application) లో, పక్షపాతానికి అంత తావు లేదు. అనుభవాన్ని వయస్సును బట్టి ఇది పూర్వాపరాల (Precedence) క్రమాన్ని నిర్ణయిస్తుంది. వయస్సులో పెద్దవారు, అనుభవం గలవారు అయిన సహోద్యోగుల కన్న యోగ్యత ఆధారంగా యువకులు పైకిపోవడాన్ని ఆపుతుంది. సీనియారిటీ సూత్రం దానికి తీవ్రమైన ప్రతిబంధకము. ప్రధానంగా ఏ వ్యవస్థలోనైన ఉద్యోగులకు ప్రత్యేక యోగ్యతలకు విరుద్ధమైన స్వత్వ ప్రతిపాదన ఉండదు. ప్రతివారు కాలక్రమేణ పొందే సీనియారిటీ వల్ల తమ ఇష్టాలను కాపాడుకోవలెనని చూస్తారు. అందుకే యోగ్యత (Merit) కాక ఈ పదోన్నతి సూత్రాన్నే ఉద్యోగులు ఇష్టపడతారు.

పదోన్నతి సూత్రానికి కూడా ఎన్నో ప్రతి బంధకాలు ఉన్నాయి. మొదట, ఇది ఆ గ్రేడ్‌లోని ఉద్యోగులందరూ దానికి తగిన వారేనని నిర్ణయిస్తుంది. రెండోది సీనియారిటీ

ఎప్పుడూ వయస్సుతో కలపవలెనని లేదు. ప్రత్యేకంగా సగం ప్రత్యక్ష నియమనం, సగం పదోన్నతి ద్వారా నియమితులయ్యే గ్రేడ్‌లలో ఇది జరగదు. అందువల్ల వయస్సు మీరిన వారిమీద వారికన్నా చిన్నవారిని ఉంచడాన్ని ఆపడం ఏవిధంగాను సాధ్యపడదు. మూడోది, కింది తరగతి ఉద్యోగాలకన్న పైతరగతి ఉద్యోగాలు ఎక్కువగా లేకున్నా పైతరగతి ఉద్యోగాలలో ఖాళీలు సక్రమమైన నియమితమైన కాలాలలో రాకున్నా ప్రతి అధికారి సీనియారిటీ ద్వారా పైతరగతి ఉద్యోగానికి పోతాడని దానిలో తగినంత కాలం పనిచేస్తాడని చెప్పలేము. నిజానికి సీనియారిటీ వల్ల కలిగే లాభాలు ఆదర్శవంతమైన పూర్వాకాంక్షలమీద ఆధారపడి ఉంటాయి. అవి ఆచరణలో లేవు. గ్లాడన్ చెప్పినట్లు "ఒక గ్రేడ్‌లో ఉండే ఉద్యోగులందరూ పదోన్నతికి అర్హులు కారు, పదోన్నతులు సామాన్యంగా వచ్చేవికావు. అవి చాలా కొద్దిగాను అసామాన్యంగాను లభించేవి ఉద్యోగి బృందంలో మార్పులు క్రమరాహిత్య చాంచల్యాల ననుసరించి రావచ్చు."[2] నాలుగోది ఏమంటే, సీనియారిటీసూత్రం పైన సూచించిన లోపాలేవీ లేనిదీ పదోన్నతికోసం అర్హులమని స్వతః ప్రతిపాదన చేసిన ప్రతివారికి సంతృప్తిని కలిగించేది అయినప్పటికీ అది యుక్తమైన న్యాయమైన పదోన్నతి సూత్రమా లేదా అనే ప్రశ్న మిగిలిపోతుంది. మనము ఇంతవరకు తెలుసుకొన్నట్లు ఉద్యోగులను సర్వీస్‌లోని ఉన్నత తరగతులకు తగినవారుగా సెలక్ట్ చేసి పంపించడమే పదోన్నతి ప్రథమ లక్ష్యం కాదు, కేవలం సర్వీస్ కాలమే తగిన వాని లక్షణం కాదు. కాలం గడచినకొద్ది ఉద్యోగి తగిన వాడనిపించు కోవడానికి కావలసిన అనుభవాన్ని సంపాదించుకొంటాడు. అది నిజమేకాని సర్వీస్ కాలాన్ని బట్టి కచ్చితంగా పెరగదు. ఏదైనా పదవిలోగాని గ్రేడ్‌లోగాని సంపాదించవలసిన అనుభవాన్నంతా కొన్ని సంవత్సరాలలోనే సంపాదిస్తారు. ఆ తరవాత ఉద్యోగులు సంపాదించిన జ్ఞానంతోనే స్థిరంగా నిలిచిపోతారు. కాని ముందేమి సంపాదించరు. "ఇరవై ఏళ్ల అనుభవం అంటే ఏమిటి?" అని ఒక హాస్యవాది అడిగినాడు. "అది ఇరవై సార్లు పునరావృతం అయిన ఒక సంవత్సర అనుభవము." అనుభవం అనేది కొత్తగా వచ్చిన అనుభవం లేనివానికి ఇదివరకే అనుభవం ఉన్నవానికి మధ్య భేదాన్ని తెలిపే యుక్త ప్రాతిపదిక, కాని ఇతనికున్న 20 సంవత్సరాల బదులు రెండోవానికి 25 సంవత్సరాల అనుభవం ఉంది కనక వానికి ఆధిక్యము ఇవ్వడం హాస్యాస్పదము.

పదోన్నతి సూత్రాన్ని ఎన్నో రూపాలలో కోరడం జరిగింది. మొదటిది ఒక ప్రత్యేకమైన గ్రేడ్‌లో నుంచి దాని పై గ్రేడ్‌కు పదోన్నతి పొందడానికి ఆ గ్రేడ్‌లో కేవలం సర్వీస్ కాలాన్నే ప్రాతిపదికగా తీసుకోవలెననే దాని గురించి సంఘర్షణ. ఈ రూపంలో దీనిని ఎక్కడ ఒప్పుకోలేదు. అందరూ ఒప్పుకొనే పదోన్నతి సూత్రం ఏమిటంటే, ఆ గ్రేడ్‌లో పదోన్నతి కోసం అవకాశం కల్పించబడే వాళ్ళ పేర్ల క్రమాన్ని నిర్ణయించవలె. కాని తగని వాళ్ళను తీసివేసి వాళ్ళకింద ఉన్నవాళ్ళకు అవకాశం కల్పించవలె దీనిని యోగ్యతతో కూడిన సీనియారిటీ సూత్రం అనవచ్చు. యోగ్యులైన సీనియర్‌లు పదోన్నతి పొందవలెనని దీని అర్థము. ఇదికూడా అంత సంతృప్తికరమైనది కాదు. ఎందుకంటే, ఇక్కడకూడా సీనియారిటీకి ఎక్కువ ప్రాధాన్యం ఇచ్చి యోగ్యతకు తక్కువ ప్రాధాన్యం ఇవ్వడం జరిగింది.

2. Gladden., The Civil Service, Its Problems and Future, P. 180.

సీనియారిటీ సూత్రం మూడో రూపం ఏమంటే పునరావృత్తి జరిగే విధులున్న వారి విధుల నిర్వహించడానికి ఎక్కువ పోలికలుగండి అయిన సర్వీస్‌లోని కింది పరిధులలో పదోన్నతి నిర్ణయించడానికి సీనియారిటీ ముఖ్య కారకం (Factor) కావలె. మధ్య తరగతి, ఉన్నత తరగతులకు యోగ్యత సూత్రం మార్గదర్శకంగా ఉండవలె. దీనిని అనేక అధికార పరిధులలో వాడటం జరుగుతున్నది. చివరంగా సీనియారిటీ సూత్రం దాని క్షీణరూపంలో ఎట్లా ఉంటుందంటే మిగిలినవన్నీ సమానంగా ఉన్నట్లైతే సీనియర్ ఉద్యోగిని పదోన్నతి కోసం ఎంచుకోవలె సూత్రరీత్యా అంగీకృత అధికారిక అభిప్రాయాలేవంటే-

(a) ఉన్నత పదవులకు పదోన్నతి సీనియారిటీమీద కాక యోగ్యత సూత్రంపై జరగవలె.

(b) మధ్య తరగతి పదవులకు జరిగే పదోన్నతులు యోగ్యత ఆధారంగా నిర్ణయం జరగవలె సీనియారిటీ గౌణమైనది (Secondary) కావలె.

(c) కింది తరగతి పదవులలో సీనియారిటీకి ప్రాధాన్యం ఇవ్వవలె. కాని ఇక్కడ కూడా అసాధారణ యోగ్యత ఉన్నవారికి త్వరగా పదోన్నతి ఇవ్వడం ద్వారా ప్రతిఫలం ముట్టజెప్పవలె.

ఆచరణలో మాత్రం పదోన్నతిపైన సీనియారిటీ ప్రభావం ఇప్పటికి ఎక్కువగానే ఉంది. కాలానికి ప్రాముఖ్యమిచ్చే సూత్రమైన "మొదట వచ్చినవాడు మొదటనే పొందవలె" ననే దానిని విడచి పెట్టడం పదోన్నతి కల్పించే అధికారికి గాని ఆ పదోన్నతి ఎవ్వరి నుంచయితే వస్తుందో ఆ అధికారికి గాని ఇష్టం ఉండదు. ఎవరికైతే పదోన్నతి కల్పించే అధికారం ఇవ్వబడిందో వాళ్ళు వయోవృద్ధులు సీనియర్‌లు ఎవరో కొంతమంది తప్ప అందరికీ సీనియారిటీ పట్ల మక్కువ ఎక్కువ ఉంటుంది. శాఖలో ప్రశాంతత స్నేహభావం నెలకొల్ప వలెననే భావం ఈ సీనియారిటీకి అనుకూల్యాన్ని ఏర్పరుస్తుంది. సీనియారిటీ సూత్రానికి వ్యతిరేకంగా ఎన్నో వాద ప్రతివాదాలు జరిగినా అది ఉన్నత సర్వీసులలో తప్ప అన్నింటిలో కూడా దృఢంగా వ్యాపించి ఉంది. టామ్లిన్ కమీషన్ చెప్పినట్లు "సాధారణంగా సర్వీసు విషయంలో సీనియారిటీ కారకం (Factor of Senior) విలువ తగ్గించబడింది కాదు.[3]"

యోగ్యత సూత్రాలు (The Principles of Merit)

యోగ్యత సూత్రం సీనియారిటీ సూత్రానికి వ్యతిరేకమైనది. పదోన్నతి నిర్ణయంలో ఈ సూత్రం అవసరం వెలలేనిది. పదోన్నతికి మంచి యోగ్యులైన వారిని ఎంతో అర్హులైన వారిని నిర్ణయించవలెనని మనకు తెలిసిందే. యోగ్యత అనేది మిశ్రమమైనది. దీనిలో పరీక్షలలో డిగ్రీలలో చూపిన మేధా సంపత్తే కాక మూర్తిమత్వము, నాయకత్వం వహించే శక్తి శీల సంపద మొదలయినవి కూడా ఉంటాయి. అందువల్ల దీనిని వస్తుపరంగా కొలవడం సాధ్యం కాదు. దీనిని పరీక్షించడానికి ఎన్నో పద్ధతులను సూచించడం జరిగింది. అవి వ్యవహారంలో కూడా ఉన్నాయి.

యోగ్యతను శోధించే పద్ధతి (Methods of Testing Merit) : విశాల దృష్టితో చూస్తే యోగ్యతను శోధించే పద్ధతులు మూడున్నాయి. అవి:

3. Ibid, P. 80

(a) ఇంటర్వ్యూతో కూడినటువంటిది గాని, అది లేనటువంటిది గాని అయిన లిఖిత పరీక్ష.
(b) ఉద్యోగిని గురించి, అతని పనిని గురించి స్వయంగా తెలిసి ఉన్న శాఖాధ్యక్షుడు వాటి ఆధారంగా పదోన్నతిని నిర్ణయించడం.
(c) సర్వీస్ రేటింగ్, సర్వీస్ రికార్డ్ల ఆధారంగా శాఖాధ్యక్షుని స్వయం నిర్ణయము.

ఈ పద్ధతులు స్వతంత్ర పదోన్నతి సూత్రాలు కావనే గ్రహించవలె. కాని ఇవి యోగ్యతను నిర్ణయించడానికి కేవలం సహాయపడేవి మాత్రమే.

యోగ్యతను నిర్ణయించే పద్ధతిగా లిఖితపరీక్ష (Written Examination as a Merit Determination):- అభ్యర్థుల యోగ్యతను నిర్ణయించే పద్ధతిగా లిఖిత పరీక్ష అవధులను మనము భర్తీ విషయంలో చూసినాము. పరీక్ష అనేది కొంతవరకు యోగ్యతను నిర్ణయించే సుకరమైన పద్ధతి. ఇది పక్షపాతాన్ని తొలగిస్తుంది. పదోన్నతినిచ్చే అధికారాలను సెలక్షన్ అనే కష్టతరమైన బాధ్యతలతో కూడిన కావలసిన అర్హతలను అంత సులభంగా ఈ పరిశోధన మీదనే పెట్టడానికి వీలులేదు. ఇదికాక పరీక్ష కోసం జ్ఞాపకం ఉంచుకోవలసిన విషయాలు వయస్సు మీరిన వారికి కష్టంగా ఉంటాయి. అప్పుడే కాలేజీల నుంచి పాఠశాలల నుంచి వచ్చిన యువకులకు వయసు మీరిన వారికన్న లాభాలు ఎక్కువగా ఉంటాయి. అందుకే అభ్యర్థుల సంఖ్య ఎక్కువగా ఉన్నప్పుడు గాని దేనికైతే సెలక్షన్ జరుగుతుందో ఆ పదవికి విశిష్ట జ్ఞానం కావలసినది అయినప్పుడు గాని యోగ్యతను పరిశోధించడానికి పరీక్ష పద్ధతిని సాధారణంగా ఉపయోగిస్తారు. పదోన్నతి పద్ధతిగా పరీక్షను ఉపయోగించడం మనకు బ్రిటన్‌లోని కన్‌సెన్‌మెంట్ శాఖలో కనిపిస్తుంది. అక్కడ సర్వేయర్‌ల ఉద్యోగాలు 13 సంవత్సరాల సర్వీస్ ఉన్న ఉద్యోగులు పోటీ చేయడానికి అనుమతించబడే గ్రేడ్‌లో నుంచి దింపడానికి దీనిని ఉపయోగిస్తారు.

పదోన్నతి పరీక్షలు పోటీ స్వభావం గలవి. అవి సంవృతమైనవి అంటే అది వరకే సర్వీస్‌లో ఉన్న వాళ్ళకు వర్తించేవి. ఇవి భారత ప్రభుత్వ శాఖలైన ఆడిట్ అండ్ అకౌంట్స్, ఇన్‌కమ్‌టాక్స్ మొదలయినటువంటి వాటిలో జరిగే శాఖీయమైన పరీక్షలకు కొంత విభిన్నమైనవి. ఈ పరీక్షలు పోటీ గుణం లేనివి. కాని అధికారులు పదోన్నతికి అర్హులు కావడానికి కొన్ని సమయాలలో ధృవీకరణకోసం కూడా ఈ పరీక్షలలో ఉత్తీర్ణులు కావలసి ఉంటుంది.

శాఖాధ్యక్షుని వివేచన (The Discretion of The Head of Department): పదోన్నతి యోగ్యత నిర్ణయాన్ని దానికి సంబంధించిన కార్యాలయ నిర్ణయానికి లేదా అధ్యక్షుని నిర్ణయానికి వదలివేయవచ్చు. అతనికి అతని వ్యవస్థలోని వివిధ ఉద్యోగుల గురించి, వాళ్ళ పనుల గురించి స్వయంగా (Personal) తెలిసి ఉంటుంది. ఈ విధంగా తెలిసిఉండటం చిన్న వ్యవస్థలలోనే సాధ్యమవుతుంది. వివేచనను సరిగా ఉపయోగించడం ఆ వ్యవస్థ అధ్యక్షుని వివేకం మీద, చిత్తశుద్ధిమీద ఆధారపడి ఉంటుంది. చిన్న తరహా వ్యాపారం పరిశ్రమలలో ఈ పద్ధతినే సాధారణంగా వాడుతుంటారు. ఇది సామాన్యమైనది. దీనివల్ల లాభమే కాని ఇది పదోన్నతి నిర్ణయంలో పక్షపాతం, స్వైరత చూపినారనే భావాన్ని ఉద్యోగులలో కలిగించే అపకాశం చాలా ఉంది.

దీనికి విరుద్ధమైన పద్ధతి ఉద్యోగి యోగ్యతను శోధించి అతనిని ఉన్నత పదవికి పంపించడం, అతని పని సంతృప్తికరంగా ఉంటే అతనిని దానిలో ధృవపరచడం, లేకపోతే పదావనతుని చేయడం. చాలా తరచుగా జరిపే పదావనతులు ఉద్యోగులను అవినీతిపరులను చేసి అస్థిమితాన్ని కలిగిస్తాయి. ఇది పద్ధతికి తగి ఉండకుండా చేస్తుంది.

సర్వీస్ రికార్డ్లు - ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్ (Service Records and Efficiency Rating):- పదోన్నతికి సంబంధించిన యోగ్యతను కొలవడంలో మూడో వది, చివరిది అయిన పద్ధతి సర్వీస్ రికార్డ్లు-ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్ సహాయంతో శాఖాధ్యక్షుని నిర్ణయము. ఉద్యోగుల సర్వీస్ లేదా వైయక్తిక రికార్డ్లను నిర్వహించడమే ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్ కాదని గ్రహించవలె. అటువంటి రికార్డులు కావలసిన సమాచారాన్ని సమకూరుస్తాయి. వాటి ఆధారంగా రేటింగ్ లేదా మూల్యాంకనం చేయడం జరుగుతుంది. పెద్ద వ్యవస్థలలో ఎక్కువైతే శాఖాధ్యక్షునికి ఉద్యోగులను గురించి స్వయంగా తెలిసి ఉండదో అక్కడ ఇటువంటి రికార్డులు, రేటింగ్ పదోన్నతి కోసం సెలక్షన్ నిర్ణయంకోసం విలువైన సహాయాన్ని అందిస్తాయి. ఏదో ఒక రకమైన సర్వీస్ రికార్డులను (సర్వీస్‌బుక్, వైయక్తిక రికార్డు, వైయక్తిక ఫైల్, లేదా ఆంతరంగిక నివేదికలు అనేవి) నిర్వహించడం సివిల్‌సర్వీస్‌లో చాలా పురాతనమైన, విశ్వజనీనమైన పద్ధతి. పూర్వం పదోన్నతి ఇవ్వడంలో చెడ్డ రికార్డుతో ఉన్నవాళ్ళను ఆవల ఉంచడానికి వాటిని చాలా పరిమితంగా ఉపయోగించడం జరిగేది. పదోన్నతి కోసం వీటి ఆధారంగా ఉద్యోగుల పరస్పర యోగ్యతలను మూల్యాంకనం చేయడం లేదా రేటింగ్ కొత్తగా వచ్చింది. దీనిని మనము అమెరికా పద్ధతి నుంచి తెచ్చుకొన్నామని చెప్పవచ్చు.

తులనాత్మకంగా చూస్తే సర్వీస్ రికార్డులకు వాటి మూల్యాంకనానికి సంబంధించిన సామాన్యమైన, ఉపయోగమైన ఉదాహరణ బ్రిటన్‌లో దొరుకుతుంది. ఆ దేశంలో ఇది నేషనల్ విట్లీ కౌన్సిల్ సిఫార్సుల ఆధారంగా 1921 లో ప్రవేశపెట్టబడింది. అనుభవం ద్వారా 1938 లో కొద్దిగా సవరించినారు. దీనిక్రింద ఎవరి జీతాలైతే సంవత్సరానికి పౌ. 700 లకు మించవో ఆ అధికారులందరి వార్షిక నివేదికలు తయారు చేయడం జరుగుతుంది. అవి:

1. శాఖాంగము (Branch), శాఖను గురించిన జ్ఞానము (Department).
2. మూర్తిమత్వము, శీలము.
3. న్యాయ నిర్ణయము.
4. బాధ్యతను స్వీకరించే శక్తి.
5. చొరవ.
6. యథార్థత.
7. దక్షత, చాతుర్యము.
8. సిబ్బంది పర్యవేక్షణ శక్తి.
9. ఉత్సాహము.
10. కార్యాలయ ప్రవర్తన.

1921 నుంచి 1938 వరకు మార్కులు వేయడం, వర్గీకరణ ఈ విధంగా ఉండేది:

(a) అతని గ్రేడ్‌లో సగటు కన్న ఎక్కువకాదు.
(b) అతని గ్రేడ్‌లో సగటుకాదు.
(c) సగటు కన్న తక్కువ రాదు. కాని 1938 నుంచి కింద ఐదు రకాలలో నుంచి ఏదో ఒక రకంగా నిర్ణయించడం జరిగింది. అవి:
(a) అత్యున్నతుడు [1] (Out standing) లేదా
(b) ఉన్నతుడు (Very good) లేదా
(c) సంతృప్తికరంగా ఉన్నవాడు (Satisfactory)
(d) సామాన్యుడు (Indifferent) లేదా
(e) సంతృప్తికరంగా లేనివారు (Poor)

వచ్చిన మార్కుల ఆధారంగా దాని పైతరగతికి పదోన్నతి పొందడానికి ఉద్యోగి అర్హతను సూచించే తుది నిర్ధారణ పీఠి ననుసరించి జరుగుతుంది:

(i) అసాధారణార్హతలు గలవాడు.
(ii) ఉన్నత అర్హతలు గలవాడు. లేదా
(iii) అర్హుడు
(iv) ఇంకా అర్హుడు కానివాడు.

ఇవి అసాధారణమైనవి అంటే సగటు కన్నా ఎక్కువైనవి లేదా తక్కువైనవి కాబట్టి ఉద్యోగికి మొదట లేదా కాదు చివరి తరగతిలో చేర్చడానికి గల కారణాలు నివేదనాధికారి ఇవ్వవలె. వ్యతిరేకమైన నివేదిక గురించి దానికి సంబంధించిన ఉద్యోగికి తెలియజేయవలె. ఏ అధికారిని గురించి నివేదిక సమర్పిస్తామో ఆ అధికారి కన్న నివేదించే అధికారి శ్రేణిలో రెండు అంతస్తులు పెద్దవాడై ఉండవలె.

అమెరికాలోనూ ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్ పద్ధతుల విజయం అనుమానమయినప్పటికీ ఆ దేశంలో గణిత మానంలో పూర్తిగా అనువర్తింప జేయడానికి ప్రయత్నాలు జరిగినాయి. వాటిని నాలుగు రకాలుగా వర్గీకరించ వచ్చు. అవి:

1. ఉత్పత్తి రికార్డు ననుసరించి రేటింగ్.
2. గ్రెయిట్ రేటింగ్.
3. ప్రమాణీకరించడం, సాక్ష్యం నివేదికలు.
4. విశ్లేషణ పూరిత నిరోధాల జాబితా.

మొదటి రకం అంటే ఉత్పత్తి రికార్డు రేటింగ్ పోల్చి చూస్తే సామాన్యమైనదే. కాని ఇవి ఎక్కడైతే ఉత్పత్తి ప్రమాణ తులనం సులభ సాధ్యమవుతుందో అటువంటి టైపింగ్, స్టెనోగ్రఫీ వంటి యంత్ర సంబంధమైన, పునరావృత్తి జరిగే వాటికి సులభంగా వర్తింప జేయవచ్చు. కొన్ని సమయాలలో అటువంటి రేటింగ్ జరిపినపుడు సమయ పాలనం (Punctuality), శ్రమ (Industry) వంటి మరికొన్ని గుణాలను కూడా లెక్కలోకి తీసుకోవడం జరుగుతుంది.

రెండో తరగతిని అంటే గ్రెయిట్ రేటింగ్‌ను గ్రాఫిక్ రేటింగ్ స్కోర్ నుంచి ఉదాహరించడం జరిగింది. వాషింగ్టన్‌లో ఉపయోగించినట్లు గ్రాఫిక్ స్కేల్‌లో 15 గ్రెయిట్లు లేదా గుణాలు ఉన్నాయి. వాటిని ప్రతి దానిలోనూ అత్యున్నతము, చాలా మంచిది,

సామాన్యము, పెద్దది, చాలా పెద్దది అనే వాటివంటి సరిఅయిన విశేషణాల చేత సూచించ బడిన అయిదు రకాల గ్రేడ్‌ల కింద నిర్ణయించడం జరిగింది, న్యాయ నిర్ణయం జరిపే గ్రేడ్‌లు

1. యదార్థత.
2. విశ్వసనీయత.
3. పరిశుభ్రము, సక్రమము.
4. వేగము లేదా సత్వరత.
5. శ్రమ.
6. పనిని గురించిన జ్ఞానము.
7. న్యాయ నిర్ణయము.
8. గౌరవాన్ని, విశ్వాసాన్ని పొందడంలో విజయాన్ని సాధించడం.
9. సహకారము.
10. చొరవ.
11. అమలు.
12. వ్యవస్థీకరించే సామర్థ్యము.
13. నాయకత్వము.
14. ఉద్యోగులకు బోధించి అభివృద్ధి పొందేటట్లు చేసే సామర్థ్యము.
15. పని పరిమాణము.

వివిధ రకాలైన, నాలుగైదు ట్రెయిట్‌ల సంయోగంలో నిర్ణయించవచ్చు. ఆ విధంగా అదే స్కేల్‌ను ఎన్నోరకాలైన ఉద్యోగాలకు ఉపయోగించవచ్చు. పరీక్షలలో వలె మార్కుల సంఖ్యలో ఇవ్వడం జరిగింది. కాని డెసిమల్ రెండు పాయింట్‌ల వరకే పోయింది. ప్రతి అభ్యర్థి తుది సంఖ్య పొందిన మార్కును చేర్చడం వల్ల వస్తుంది. ఈ పొందిన సంఖ్య ఆనేది ఉన్నతమైన పునస్సమీక్షకు లోనయింది. 1948 నుంచి అమెరికా సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ 31 గుణాలు లేదా ట్రెయిట్‌లు కలసిన ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్‌ను ప్రవేశ పెట్టింది. వాటిలో 20 పునరావృతమయ్యే ఉద్యోగాలకు వర్తించేవి; 11 పర్యవేక్షకుల ఉద్యోగాలకు వర్తించేవి. వీటిలో కొన్నింటిని వేటినైతే పదోన్నతి జరిగే ఉద్యోగం కోసం ముఖ్యమైనవిగా భావిస్తారో వాటిని రేటింగ్ కోసం గుర్తు పెడతారు. ప్రశ్నలో గుణం కలిగి ఉంటే ఉద్యోగికి టిక్‌గుర్తు (✓) ఇస్తారు. బలహీనులైతే మైనస్ (—) గుర్తు దానిలో అత్యున్నతులైతే ప్లస్ గుర్తు (+) ఇస్తారు. అన్ని గుర్తులు పొందిన అంశాలలో ప్లస్ మార్కులు ఉండి మైనస్ మార్కులు లేకపోతే ఉద్యోగిని పదోన్నతికి అత్యున్నతుడుగా ప్రకటించవచ్చు. ప్లస్ మార్కులు ఎక్కువ వచ్చి మైనస్ మార్కులు లేకపోతే చాలా తగినవాడుగా ప్రకటించవచ్చు. ప్లస్ మార్కులు ఎక్కువ వాటిలో వచ్చి మైనస్ మార్కులు కూడా కొన్నింటిలో వస్తే తగినవాడుగా ప్రకటించవచ్చు. ప్లస్ మార్కులు చాలా వచ్చి మైనస్ మార్కులు కూడా చాలా వస్తే ఫేర్ అనవచ్చు. మైనస్ మార్కులు సగం వరకు వస్తే ఫలితం అసంతృప్తికరం అని ప్రకటించవచ్చు.

పై విధంగా పైన వర్ణించిన ఇంగ్లీష్ పథకం కన్నా కొంచెం విస్తృతమయిందయినా, ఫలితంలో ట్రెయిట్-రేటింగ్ దానితో సమానముయిందే. మూడో రకం అంటే

సాక్ష్య నివేదికల ప్రమాణీకరణ ఉద్యోగులు అందరూ సంతృప్తికరంగా పని చేసేవారు కొద్దిశాతం మాత్రమే (10 నుంచి 20 వరకు) అసంతృప్తికరంగా పనిచేసే వారు లేదా ఎంతో సంతృప్తికరంగా పనిచేసే వారు అనేక తరగతులలో కూడినదై ఉంటుంది. ఏదైన ఉద్యోగి ''ఎంతో సంతృప్తికరంగా పనిచేసే వారు'' అనే రకంతో చేరిస్తే ఆ ఉద్యోగిని గురించి అట్లా సూచించడానికి అతడేమి చేసినాడు అనేదానిని నిర్దిష్టంగా చెప్పవలె. ఈ పద్ధతి ఒక్క న్యూయార్క్ పట్టణంలో మాత్రమే వాడుకలో ఉంది. దీనిని కనుక్కొన్న వాని పేరుమీద ''సాధారణ లవన్ పద్ధతి'' అని పిలుస్తారు.

చివరిది విశ్లేషణ నిరోధక జాబితా పద్ధతి. దీనికి ఉదాహరణగా 1927 లో సేయింట్ పాల్ నగరానికి ముఖ్య పరీక్షకుడైన జె. బి. ప్రాబ్స్ కనుక్కొన్న ప్రాబ్స్ పద్ధతిని చెప్పుకోవచ్చు. ప్రాబ్స్ ఒక వంద వ్యక్త, అవ్యక్త గుణాలను జాబితాలుగా రూపొందించినాడు. ఉదాహరణకు సోమరి, మందకొడి తనం కలవాడు, చురుకైనవాడు, పనికి తగనివాడు, వాచాలుడు, ఋజువర్తనుడు మొదలైనవి. రేటింగ్ అధికారి కేవలం అతని పరిశీలనలో ఉన్న ఉద్యోగికి ఈ గుణాలు ఉన్నాయా లేదా? అనేదిమాత్రం సూచించవలె. అతడు ఈ గుణాలను విశేషణాల రూపంలో గాని లేదా పరిమాణం రూపంలోగాని చిత్రిత శ్రేణీ పద్ధతి కింద మూల్యాంకనం చేయడానికి వీలులేదు. ఇది విషయాన్ని తొలిగించి ప్రణాళికను వస్తుపరంగా తయారు చేయడానికి ఉద్దిష్టమైనది. అదీగాక ముగ్గురు మూల్యాంకనం చేసేవారున్నారు. ఉద్యోగి పైన ఉన్న తత్క్షణ పర్యవేక్షకుడు, అతనిపైన ఉన్న ఇద్దరు ఉన్నతాధికారులు, ముగ్గురు మూల్యాంకనం చేసేవారు ఫారాన్ని పూర్తిగా పరీక్షించిన తరవాత దానిని అంగీకరిస్తారు. ఫారంలో ఉన్న గుణాల యుక్తసంయోగాలను వర్గీకరించడానికి యాంత్రిక పరికరమైన స్లైడ్‌రూల్‌ను, స్టెన్‌సిల్‌ను ఉపయోగిస్తారు. చివరికి బయోలాజికల్ కర్వ్ ప్రిన్స్‌పుల్ అనే సూత్రం ఆధారంగా వీటిని ఒక మొత్తంగా మారుస్తారు.

ఇవి అమెరికాలో ఉపయోగంలో ఉన్న ఎన్నో రేటింగ్ పద్ధతులలోని కొన్ని ప్రత్యేకమైన ఉదాహరణలు మాత్రమే. వాటి విలువ ఏమి?

అధికారికమైన అభిప్రాయమేమంటే, ఒకవేళ రేటింగ్ పద్ధతుల ఉద్దేశం వస్తుపరమైన శోధనలకు ప్రత్యామ్నాయాలే అయితే అవి ఆ విషయంతో నిష్ఫలమైనాయని చెప్పవచ్చు. అన్ని రేటింగ్ పద్ధతులలోను అవి విస్తీర్ణమైనవి శాస్త్రీయమైనవిగా కనిపించినా అది కొంతవరకు మాత్రమే.

మనము బ్రిటన్ పద్ధతులను తీసుకొన్నా అమెరికా పద్ధతులను తీసుకొన్నా విషయపరత అనే అంశం కనీసం రెండు దశలలోనైనా కనిపిస్తుంది. మొదటిది, ఏ ఉద్యోగానికైతే పదోన్నతి నివ్వడం జరుగుతుందో దానికి సంబంధించిన లేదా ముఖ్యమైన గుణాలలో వేటిని ఎన్నుకోవలె, ఈ సందర్భంలో వేటికి ఎక్కువ ప్రాముఖ్యం ఇవ్వవలెననే ప్రశ్న ఉదయిస్తుంది. ఏ ఇద్దరి రేటింగ్ అధికారులు ఈ ప్రశ్నకు ఒకే విధమైన సమాధానం ఇవ్వరు. అవి వారి వారి భావాల ననుసరించి విరుద్ధంగా ఉంటుంది. రెండోదేమంటే, గుణాలు ఎన్నిక అయినా వాటి అవసరాన్ని ''అత్యున్నతుడు'' ''ఉన్నతుడు'' ''తగినవాడు'' మొదలైన విధంగా నిర్ధారణ చేసిన వీటిని విభిన్నమైన గుణాలతో తుదకు ఎట్లా జోడిస్తారనేది ప్రశ్న. ఇంకో విధంగా చెప్పవలెనంటే తుది ఫలితాన్ని నిర్ణయించడానికి

ఈ గుణాలను ఒక దానితో వేరొక దానిని ఎట్లా పోల్చవలెననే దానికి ఆధారం ఏది కావలె ? ఒక ప్రత్యేకమైన పదవికి గుణాలను నిర్ణయించడంలో తులనాత్మక ప్రాముఖ్యాన్ని నిర్ణయించడంలో ఆ పద్ధతిలో న్యాయ నిర్ణేతగా వ్యవహరించే వాని నిర్ణయానికే ప్రాముఖ్యం లభిస్తుంది. దీని వల్ల తెలిసే దేమంటే, మానవీయమైన గుణాలు, యోగ్యత, అర్హత, వారిని పూర్తిగా యాంత్రిక నిర్ధారణకు గురిచేయవు. ఈ వస్తుపరమైన శోధనల ఆధారంగా పదోన్నతి నివ్వడం మొదట అమెరికాలో అపహాస్యం పాలయింది. పదోన్నతులు చిన్న భేదాలున్నా కూడా ఇవ్వడమో ఆపడమో జరిగింది.

రేటింగ్ అధికారులలో నిర్లక్ష్య వైఖరి ఉన్నా సామర్థ్యం చిత్తశుద్ధి లోపించినా రేటింగ్ పద్ధతి పనిచేయడం కష్టసాధ్య మవుతుంది. అమెరికాలో మొదట శాఖాధ్యక్షు లందరూ వారివారి సిబ్బందికి అనుకూలమైన రేటింగ్ లివ్వడంలో పోటీపడినారు. ఎందుకంటే అది దుష్ప్రచారానికి దావిస్తుందనో లేదా వారి ఔదార్యం ఫలితంగానో జరిగింది. తగిన పర్యవేక్షణ పద్ధతి ఉన్నతమైన సమీక్ష ప్రమాణీకృత ప్రబోధాలు అవలంబించ వలసిన ప్రక్రియను గురించిన నియమాలు ఒక అధికారి కన్న ఎక్కువ మందిచేత నిర్ధారణ జరిపించడం మొదలైనవి ఈ లోపాలను కొంతవరకు తగ్గించవచ్చు.

ఇంకో ముఖ్య విషయమేమంటే ఏమైన ఒక ఉద్యోగిని గురించి అతని సర్వీస్ రికార్డులో వ్యతిరేకంగా లేదా అప్రియంగా వ్రాస్తే అది అతనికి తెలియజేసి అతడు ప్రాతినిధ్యం వహించి అతనికి వ్యతిరేకంగా చేసిన ఆరోపణలను తొలగించుకొనే అవకాశం ఇవ్వవలె. ఇది తరవాత వచ్చే అప్పీల్ లేదా నివేదిక కన్నా కొంతమంచిదే. కొన్నికొన్ని సమయాలలో ఉద్యోగి "సర్వీస్ బుక్'' ను వ్రాసే అధికారి అతని పూర్వీకుడు వ్రాసిన వ్రాతల వల్ల ప్రభావితుడై అతని స్వతంత్రాభిప్రాయాన్ని వెలిబుచ్చే బదులు ఇంతవరకు అక్కడ ఎట్లా ఉందో ''అట్లే'' అని వ్రాయవచ్చు. ఇది ఉద్యోగికి గాని సర్వీస్‌కు గాని మంచిదికాదు. అధికారులు ఈ విషయంలో తమ బాధ్యతను గుర్తించవలె. ఉద్యోగి గత రికార్డును చూసిన తరవాత తన స్వతంత్ర పరిశీలనను జరిపిన రిమార్కులను వ్రాయవలె. సర్వీస్ రికార్డులుగాని ఎఫిషియన్సీ రేటింగ్ గాని పదోన్నతికి స్వయంచాలక ప్రాతిపదికను సృష్టించలేవు. అవి మనము ముగింపు కింద చెప్పుకోవచ్చు. అవి పదోన్నతినిచ్చే అధికారానికి సహాయ పడతాయి. తుది సారిగా జరిపే ఎన్నికలో పదోన్నతినిచ్చే అధికారి వివేచనకే ప్రాముఖ్య మివ్వడం జరుగుతుంది.

పదోన్నతినిచ్చే అధికారము (The Promotion Making Authority)

పదోన్నతినిచ్చే అధికారం ఎవరికుండవలె ? దీనిని గురించి రెండు దృక్పథాలున్నాయి. వాటిలో ఒకటి ప్రారంభ దశ భర్తీకి జరిగినట్లే పదోన్నతి కూడా ఒక స్వతంత్రమైన పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ వంటి బయటి ఏజన్సీ చేతులలో ఉండవలె. ప్రారంభ దశ భర్తీ విషయంలో జరిగినట్లే పదోన్నతి విషయంలో కూడా స్వాతంత్ర్యం నిష్పాక్షికత అవసరము. ఈ పద్ధతి అమెరికా, బ్రిటన్‌లలో కొన్ని అధికార పరిధిలలో ఉంది. దీని ఉత్కృష్టత ఏమంటే, ఒకవేళ పదోన్నతిని శాఖాధ్యక్షుల చేతికి వదలితే ఏ పక్షపాతము, త్యాగము, అభిమానము వస్తాయో అవి రాకుండ పోతాయి. సిబ్బంది సాధారణంగా ఈ దృక్పథాన్ని కోరతారు.

వేరొక దృక్పథం పరిపాలకులు సాధారణంగా కోరుకొనేది, పదోన్నతి నిచ్చే అధికారం శాఖీయ లేదా అధికారిక అధిపతులు చేతులలో ఉండవలెననేది. పదోన్నతి బయటి ఏజన్సీ చేతులలో ఉంచకూడదు, అధికారుల చేతులలో ఉండవలెననే వాదాలు రెండున్నాయి. మొదట ఉద్యోగుల ఉత్కృష్టతను గురించి వారు ఎవరి కిందనైతే పనిచేస్తారో వారికి తెలిసినంతగా బయటి ఏజన్సీకి తెలిసి ఉండదు. పదోన్నతికి భిన్నమైనది ప్రాథమిక భర్తీ. దానిలో ముఖ్యాంశమేమంటే, ఉద్యోగి వాస్తవమైన పని పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ప్రాథమికంగా కొలచే కేవలం అర్హతల కన్న భిన్నమైనది. బయటి ఏజన్సీకి పదోన్నతి నిచ్చే అధికారాన్ని అప్పగించడమంటే సర్వీస్ క్రమశిక్షణకు భంగం కలిగించడం మాత్రమే అవుతుంది. శాఖాధ్యక్షుడు ప్రాథమికంగా అతని అధీనోద్యోగుల క్రమశిక్షణకు, దక్షతకు బాధ్యత వహిస్తాడు. కాబట్టి అతడు పారితోషికాలు శిక్షణ విధించే స్థితిలో ఉండవలె. ఉద్యోగుల అర్హత, సామర్థ్యం వివిధ నిర్వహణలో ఏకాగ్రత వారిపై అధికారులు నిర్ణయించవలసిన విషయాలు. శాఖాధ్యక్షుడు చూపే అభిమానము, పక్షపాతము మొదలైన వాటిని తొలగించడానికి పదోన్నతి యంత్రాంగాన్ని చూపవచ్చు.

బ్రిటన్ వంటి అభివృద్ధి గాంచిన దేశాలు పదోన్నతి శాఖాధికారుల ద్వారా జరపడాన్నే ఆచరిస్తున్నాయి. ఇండియా విషయంలో కూడా ఇదే చెప్పకోవచ్చు.

పదోన్నతి ప్రక్రియ, యంత్రాంగము
(The Procedure and Machinery of Promotions)

ఒకవేళ పదోన్నతి నిచ్చే అధికారాన్ని బయటి ఏజన్సీకి ఇవ్వక శాఖీయాధ్యక్షులే చేసినట్లయితే శాఖాధ్యక్షునికి సరి అయిన నిర్ణయాలు తీసుకోవడంలో సహాయం చేయడానికి తగిన యంత్రాంగము, ప్రక్రియ ఉండవలె. పెద్ద పెద్ద శాఖలలో అధ్యక్షులు ఉద్యోగుల శీలాన్ని, పనిని సరిగా తెలుసుకోలేరు. ఆ విధంగా సహాయంలేని నిర్ణయాన్ని తీసుకోలేరు. అన్యాయాన్ని నిరోధించడానికి న్యాయమైన రక్షణలు ఉండవలె.

బహుశా మంచి యంత్రాంగము, ప్రక్రియ మొదట ఇంగ్లండ్‌లో అవలంబించడం జరిగింది. అందువల్ల దీనికి వివరమైన వర్ణన అవసరము. మొదట యంత్రాంగాన్ని తీసుకొంటే, పెద్ద శాఖలన్నిటిలోను 'పదోన్నతి బోర్డులు' ఉన్నాయి. అవి ప్రధాన ప్రతిష్ఠాపనాధికారితోనూ, ఏ ఉపశాఖలో లేదా శాఖలో ఖాళీ ఏర్పడిందో దాని అధిపతితోనూ ఒక్కడు లేదా అంతకన్న ఎక్కువమంది అనుభవజ్ఞులై చాలాకాలంనుంచి పనిచేస్తున్న శాఖీయాధికారులతోనూ ఏర్పడతాయి. శాఖీయ విట్లీ కౌన్సిల్‌లో సిబ్బంది తరపు సభ్యుడు నియమాలకు, ప్రక్రియలకు సంబంధించిన విషయాలలో ప్రాతినిధ్యం వహించడానికి ఈ బోర్డులో సభ్యుడుగా ఉంటాడు. ఈ బోర్డు పదోన్నతి కోసం సిఫారసు చేయబడిన అభ్యర్థులందరినీ ఇంటర్వ్యూకు అవసరమైన సాక్ష్యాన్ని సేకరిస్తుంది. సిఫారసులు ఒక్కటే సెలక్షన్‌ను నిర్ణయించలేక పోయినప్పటికీ సీనియారిటీ జాబితా ననుసరించి అభ్యర్థులను పిలవడం జరుగుతుంది. తగినవాళ్ళు కాదని నిర్ణయించిన వాళ్ళను తుది ఇంటర్వ్యూకు పిలవరు. తుది ఉత్తరువుల నిచ్చే శాఖాధిపతికి బోర్డ్ తన సిఫారసులను పంపుతుంది. తనను అనవసరంగా తప్పించినారని

అనుకొన్న తప్పించబడిన అధికారి శాఖాధ్యక్షునికి అప్పీల్ చేసుకోవచ్చు. లాంచనప్రాయమైన అప్పీళ్ళు అంత తరుచుగా ఉండవు. ఎందుకంటే, ముఖ్యాధికారి నిర్ణయాన్ని ఆ విధంగా ఎదుర్కొంటే తమకు ముందు ముందు వచ్చే పదోన్నతి విషయంలో దాని ప్రభావం పడవచ్చునని ఉద్యోగులు భావిస్తారు. సాధారణంగా జరిగేది శాఖాధ్యక్షుని ఇంటర్వ్యూ చేయడం అతని ముందు తమ కేసును ఉంచడం. తరచుగా ఇవి ప్రత్యామ్నాయ పదోన్నతులకు దారి తీస్తాయి. ప్రక్రియ కోసం ప్రత్యేక శ్రద్ధ వహించవలసిన మూడు విషయాలున్నాయి. అవి :

1. పదోన్నతితో నింపవలసిన భాగం గురించి ఉద్యోగులకు తెలియజేయవలె.
2. పదోన్నతి కోసం సిఫారసులు ఒక వ్యక్తి చేసిన నిర్ణయం ఆధారంగా కాక బోర్డు నిర్ణయం ఆధారంగా జరగవలె.
3. భంగపడిన వాని నుంచి అపీల్ వచ్చే అవకాశం ఉండవలె.

1921 లో జాతీయ విట్లీ కౌన్సిల్ పదోన్నతి సమితి సిఫారసు ఫలితంగా అనుసరించినపై యంత్రాంగము, ప్రక్రియ ఒక గ్రేడ్ నుంచి వేరొక గ్రేడ్‌కు జరిగే పదోన్నతి విషయంలో వర్తిస్తుంది. ఒక తరగతి నుంచి వేరొక తరగతికి జరిగే పదోన్నతి విషయంలో ఇంకా రెండు విధాలైన మెట్లు ఉన్నాయి. అవి సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ స్పష్టీకరణ, ట్రెజరీ ఆమోదము. అత్యున్నత పదవులకు జరిగే పదోన్నతులు సాంకేతికంగా చూస్తే మంత్రుల చేతులలో ఉంటాయి. 1920 నుంచి పై రెండు గ్రేడ్‌లకు పదోన్నతులు గాని తొలగింపుగాని (అంటే కార్యదర్శులు వారి సహాయకులు) ఆర్థికాధికారి, ప్రతిష్ఠాపనాధికారి పదవుల విషయంలోను మంత్రి, ప్రధాన మంత్రి ఆమోదాన్ని పొందవలె. ఆ ఆమోదం ప్రధాన మంత్రి ట్రెజరీశాఖ పర్మనెంట్ సెక్రటరీ సలహా ననుసరించి ఇస్తాడు. ఆసలేమి జరుగుతుందంటే ఉదాహరణకు ఒక శాఖ పర్మనెంట్ సెక్రటరీ త్వరలోనే పదవీ విరమణ చేయవలసి ఉంటే అతని వారసుని నిర్ణయించే విషయంలో పదవీ విరమణ చేసే పర్మనెంట్ సెక్రటరీకి ట్రెజరీ పర్మనెంట్ సెక్రటరీకి మధ్య చర్చ జరుగుతుంది. ఇద్దరూ అంగీకరించిన వ్యక్తిని గురించిన నిర్ణయం ఎప్పుడైతే తీసుకోవడం జరుగుతుందో అప్పుడు మంత్రి సమ్మతిని తీసుకోవడం జరుగుతుంది. తరవాత ట్రెజరీ పర్మనెంట్ సెక్రటరీ ప్రధానమంత్రికి ప్రతిపాదించబడిన అభ్యర్థి నియామకాన్ని ఆమోదించే విషయంలో సలహా ఇస్తాడు [4] ఒక వేళ శాఖకు సంబంధించిన పర్మనెంట్ సెక్రటరీ, మంత్రిమధ్య అంగీకారం కుదరకపోతే అప్పుడది కష్టమే అవుతుంది. కాని ఆచరణలో ఇది చాలా అరుదుగా జరుగుతుంది. బ్రిటన్‌లోను రాజకీయ వేత్తల రాజకీయ పరిపక్వతకు సివిల్ ఉద్యోగుల పరిపాలక పరిపక్వతకు జోహారు అర్పించవలె. ఎందుకంటే, అత్యున్నత పదవులకు పదోన్నతుల విషయంలో నిర్ణయం సివిల్ ఉద్యోగులు రాజకీయ నాయకులకే వదిలి వేసినారు. ఈ విధానం భారతదేశం అనుసరించదగినది.

భారతదేశంలో పదోన్నతి విధానము
(The Promotion System in India)

భారతదేశంలో పదోన్నతి సూత్రం సీనియారిటీతో కూడిన యోగ్యత. ఈ రెండింటికిచ్చే ప్రాముఖ్యము విభిన్నమైన అధికార పరిధులలో వేరువేరుగా ఉంటుంది. కాని

4. Herbert Morrison, Government and Parliament, pp. 326-327.

సీనియారిటీగా సూత్రం దృఢంగా అతివ్యాప్తిని పొందింది] సీనియర్ అయినవారు అనర్హుడని 'నిర్ణయిస్తే తప్ప ఈ సీనియారిటీ సూత్రాన్ని వదిలి పెట్టడం జరగదు. కేంద్రవేతన సంఘము 'ప్రత్యేకంగా పనిని గురించి తెలిసి ఉండటమే తగినంత శిక్షణ ఎక్కడైతే అవుతుందో అటువంటి చోట్ల సీనియారిటీ నియమాన్ని సాధారణంగా అనుసరించవచ్చు. సర్వీస్‌లోని ఉన్నత గ్రేడ్‌లలో సీనియారిటీ కన్న అర్హతకే ప్రాధాన్య మీయవలె" అని సిఫారసు చేసింది.[5]

భారతదేశంలో పదోన్నతి నిచ్చే అధికారము ప్రభుత్వానిది లేదా దానికి సంబంధించిన శాఖాధిపతిది. కాని కేంద్రంలోను రాష్ట్రంలోను ఉన్నత పదవులకు పదోన్నతి కల్పించే విషయంలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ను సంప్రదించడం జరుగుతుంది. మిగిలిన గ్రేడ్‌లకు పదోన్నతినిచ్చే విషయంలో ఏకరూపమైన ప్రక్రియ లేదు. కొన్ని అధికార పరిధులలో తరగతి II ను పదోన్నతి విషయంలో పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ అనుమతి అనేది నియమం కాగా మరికొన్నిటిలో దానిని శాఖాధిపతులే నిర్ణయిస్తారు. ఒక తరగతి నుంచి వేరొక తరగతికి జరిగే పదోన్నతి విషయంలో ప్రత్యేకంగా ఉన్నత పదవుల విషయంలో ఆర్థిక శాఖ సమ్మతి పొందడం అవసరము. కార్యదర్శి పదవులవంటి ఉన్నత పదవులకు జరిగే పదోన్నతి లేదా భర్తీ విషయంలో ప్రధానమంత్రి సమ్మతి, రాష్ట్రంలోనైతే ముఖ్యమంత్రి సమ్మతి అవసరము, కాని భారతదేశంలో అటువంటి సమ్మతి ఇంగ్లండ్‌లో వలె శాఖాధిపతి సిఫారసు మీద ఆధారపడ లేదు. దీనికి విరుద్ధంగా మంత్రులను (ప్రత్యేకంగా కేంద్ర మంత్రులను) వేరు రాష్ట్రంనుంచి గాని లేదా సమానం నుంచి గాని కార్యదర్శులను తీసుకొని రావడానికి అనుమతిస్తున్నారు. కొన్ని చోట్ల ఆ విధంగా తమ మనుషులను తీసుకొని రాగలుగుతున్నారు కూడా. ఈ పద్ధతి మంచిది కాదు. ఎందుకంటే, పై పదవులకు తగిన మనుషులు చాలా తక్కువగా ఉంటారు కాబట్టి అవసరాన్ని బట్టి వాళ్ళను తీసుకొనిరావలె. శాఖీయ మంత్రులకు తమ సొంత విషయాలను తప్ప ఇతర శాఖల విషయాలను అంతగా పట్టించుకోరు. ఈ నిర్ణయం తీసుకోవడానికి ప్రధానమంత్రి ఒక్కడే తగినవారు కాబట్టి అతడు హోం కార్యదర్శి ఆర్థిక కార్యదర్శి సలహా మీద. రాష్ట్రాలలోనైతే ముఖ్య కార్యదర్శి సలహా మీద తప్ప అటువంటి నియామకాల విషయంలో మంత్రుల ప్రతిపాదనలను ఊరకనే అంగీకరించకూడదు.

కొన్ని శాఖలలో సెలక్షన్ పదోన్నతి బోర్డులు లేదా కమిటీల ద్వారా జరుపు సర్వీస్‌లలో ఒక గ్రేడ్ నుంచి వేరొక గ్రేడ్‌కు జరిగే పదోన్నతులు ప్రాథమికంగా శాఖీయ పదోన్నతి కమిటీ ద్వారా జరుగుతాయి. యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ సభ్యుడు ఛైర్మనుగానూ, ఆయా శాఖకు లేదా మంత్రిత్వ శాఖకు చెందిన సీనియర్ అధికారులు ఉంటారు. ఈ అధికారులకు ఎంపిక కావలసిన అధికారుల పనిపాట్లు గురించి తెలిసి ఉంటుంది. ధృవీకరణ కోసం యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ముందు శాఖీయ పదోన్నతి బోర్డ్ సిఫారసులను ఉంచుతారు.[6]

5. The Central Pay Commission Report, p. 64.
6. First Report of U.P.S.C., 1951, Para 27. p. 9.

రాష్ట్ర సివిల్ సర్వీస్‌ల నుంచి ఇండియన్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్ సర్వీస్‌కు జరిగే పదోన్నతి సెలక్షన్ రాష్ట్రానికి నిర్మితమైన ఒక కమిటీ ద్వారా జరుగుతుంది. దానిలో యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ఛైర్మన్ గాని సభ్యుడుగాని ఛైర్మన్‌గాను, ఇండియన్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్ సర్వీసుకు చెందిన రాష్ట్ర సీనియర్ అధికారులు సభ్యులుగాను ఉంటారు. వాళ్ళు ఐ.ఎ.ఎస్. కు పదోన్నతిని పొందడానికి అర్హులైన రాష్ట్ర సివిల్ సర్వీస్ అధికారుల జాబితాను తయారు చేస్తారు. ఈ జాబితాను సీనియారిటీకి తగిన ప్రాధాన్య మిచ్చి మిగిలిన అన్ని విషయాలలో ఉత్కృష్టత అర్హతల ఆధారంగా తయారుచేయడం జరుగుతుంది. ఎనిమిది సంవత్సరాల కనీసపు సర్వీస్ సెలక్షన్ అర్హత, కాని లిస్ట్‌లో అసాధారణమైన ఉత్కృష్టత ఉన్న ఒక జూనియర్ అధికారి పేరును సీనియర్ అధికారి పేరుపైన వేయవచ్చు. ఈ జాబితాను రాష్ట్ర ప్రభుత్వం యూనియన్ పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ఆమోదం కోసం పంపుతుంది. ఈ విధంగా ఆమోదించిన జాబితాలలో నుంచే పదోన్నతులను ఖాళీలు ఏర్పడినప్పుడు జరుపుతారు.[7] ఒక సంవత్సరానికి మించని కాలానికి ఒకసారి ఈ కమిటీ సమావేశమవుతుంది.

ఇంకా ఇతర శాఖలన్నింటిలోను జాగ్రత్తగా తయారుచేసిన సక్రమంగా పునస్సమీక్ష జరిపిన జాబితాలో నుంచే పదోన్నతి కల్పించడం జరుగుతుంది.

ఏది ఎట్లయినా ఈ పద్ధతులపై విశ్వజనీనమైన సమ్మతిలేదు. కేంద్రవేతన సంఘం ఈ బోర్డులను లేదా కమీషన్‌లనే వాడవలెనని చెప్పింది.[8] ఎందుకంటే, సెలక్షన్ గ్రేడ్‌లకు గాని, నాన్‌గెజిటెడ్ నుంచి గెజిటెడ్ పదవులకు గాని పదోన్నతి ఇవ్వడంలో ప్రత్యేకంగా ఇది సురక్షితమైన, అనుకూలమైన పద్ధతి కావడమే. ఈ బోర్డ్ ఒకరి కొకరు గాని లేదా ఏదైన శాఖాధ్యక్షునికి గాని అధీనులు కాని స్వతంత్రమైన సభ్యులతో కూడి ఉండవలెనని వేతన సంఘం అభిప్రాయపడింది. ఈ బోర్డులో సభ్యులుగా బయటివాళ్ళను గాని పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ ప్రతినిధులనుగాని వేయడమనేది శాఖాధిపతుల మీద నమ్మకం లేక చేసేది కాబట్టి దానిని వేతన సంఘం నిరాకరించింది. ఒకవేళ శాఖాధ్యక్షుడు బోర్డులో సభ్యుడయితే దాని నిర్ణయం అతని నిర్ణయమే అవుతుంది. కాబట్టి అప్పుడు అతనికి భంగపడిన వారి అపీల్‌లు వినడం అనే పనిని అప్పగించడం అంత మంచిది కాదు. కాబట్టి పదోన్నతి బోర్డులో శాఖాధ్యక్షుని చేర్చక బ్రిటన్‌లోవలె అతనికి సిఫారసులు వినే అధికారం మాత్రమే ఇస్తే మంచిది.

భారతీయ పదోన్నతి విధానం గురించి కేంద్ర వేతన సంఘం ముందు సిబ్బంది ప్రతినిధులు చేసిన కొన్ని విమర్శలను కింద ఇవ్వడం జరిగింది.

1. కొన్ని సమయాలలో పదోన్నతికి సంబంధించిన పరిశీలనకోసం శాఖాధ్యక్షుడు కొంత మంది దరఖాస్తులను పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌కు పంపించడం జరగదు. అటువంటి హక్కుదారులు ఆ విధంగా తమ పేర్లను మొదటనే తొలగించినట్లు కనుక్కొన్నారు
2. శాఖాధ్యక్షుని వివేచనను సవరించి జరిగే పదోన్నతి విధానంలోని సమత (Fairness) అనుమానాస్పదమే కొన్ని సమయాలలో అన్యాయం జరగవచ్చు. అందువల్ల పదోన్నతులకు బయటి ఏజన్సీ చేతగాని, లేదా సర్వీస్

7. Indian Administrative Service (Appointment by promotion) Regulation, 1958.
8. Central Pay Commission Report, p. 66.

ప్రతినిధులు లేదా దానికి సంబంధించిన సంఘం సహకారంతో జరపవలె
నని సూచించడం జరిగింది.

8. ఉద్యోగుల వైయక్తిక రికార్డులను సంతృప్తికరంగా నిర్వహించడం జరగ లేదు. అధికారులు తమ పూర్వీకుల రిమార్కుల కింద అదే విధంగా వ్రాస్తున్నారు. ఉద్యోగికి తెలుపకుండానే అతనికి వ్యతిరేకంగా వ్రాయడం జరుగుతున్నది. పదోన్నతులు కల్పించేటప్పుడు ఉద్యోగికి సంబంధించిన మొత్తం రికార్డును పరిశీలించే బదులు కొత్త రిమార్కులను మాత్రమే పరిశీలనలోకి తీసుకోవడం జరుగుతున్నది.

ఇదేకాక మరికొన్ని విమర్శ లేవంటే-

(i) కొన్ని అధికార పరిధులలో పదోన్నతి కోసం ఏర్పడే ఖాళీలను గురించి ఉద్యోగులకు తెలుపడం జరగదు.

(ii) పదోన్నతులను యోగ్యత (Merit) ఆధారంగా కల్పిస్తూ సీనియారిటీ సూత్రాన్ని అతిక్రమించడం జరుగుతుంది.

(iii) పదోన్నతి బోర్డుల వంటి క్రమబద్ధమైన యంత్రాంగం లేకపోతే పదోన్నతులు అవిచార్యంగా స్వైరంగా జరుగుతాయి.

(iv) భంగపడిన అభ్యర్థులు అపీల్ చేసుకోవడానికి సమర్థమైన విధానం లేదు. జరిగిన నిర్ణయాలకు వ్యతిరేకంగా నడుచుకోవడం ఉన్నతాధికారులకు ఇష్టంగా ఉండదు.

మనుషులు ఉన్న పదోన్నతి విధాన యంత్రాంగంలోనైనా స్వైరత అన్యాయం పూర్తిగా జరగదనడానికి వీలులేదు. ఎవరినైతే అతిక్రమించడం జరిగిందో వాళ్ళు న్యాయమే జరిగిందని అనలేరు. తగిన యంత్రాంగము, ప్రక్రియ ఉంటే పదోన్నతిని గురించిన అనుమానాన్ని వ్యక్తులలో నుంచి కొంత తగ్గించే అవకాశం ఉంది. బ్రిటన్‌లో ఆచరణలో ఉన్న పద్ధతిని గురించి చర్చించేటప్పుడు ఆ పద్ధతి అమరికను గురించి చర్చించడమే జరిగింది. ఇండియాకు సంబంధించినంతవరకు పదోన్నతి యంత్రాంగం ప్రక్రియ విషయంలో ఎన్నో కలిగించవలసి ఉన్నవి. అవి: పదోన్నతి బోర్డులలో సిబ్బంది ప్రతినిధుల సమాగమం (Association), కార్యాలయ రికార్డులను సంతృప్తికరంగా నిర్వహించడం, బాగా నిర్మితమైన ప్రణాళిక ననుసరించి ఆ రికార్డులను నియతకాలికంగా మూల్యాంకనం చేయడం, అపీల్‌ల కోసం సమర్థమైన యంత్రాంగాన్ని ఏర్పాటు చేయడం, ఎన్నో క్షేత్రాలలో పదోన్నతి కమిటీలను, బోర్డులను ఏర్పాటు చేయవలెనని నిర్ణయించడం ఆనందదాయకము. కాని పదోన్నతికి సంబంధించిన మిగిలిన లోపాలను త్వరగా ఎందుకు పూరించకూడదో తెలియదు.

ప్రభుత్వోద్యోగుల శిక్షణ, విద్య-అర్థవివరణ
(Training and Education of the Public Servants-Meaning)

శిక్షణ అనే దానికి నిఘంటువులోని అర్థము బోధన మరియు ఒక ప్రత్యేకమైన కళలలోగాని, వృత్తిలోగాని, జీవన వ్యాపారంలోగాని క్రమశిక్షణతో ఉండటం. ప్రభుత్వ పాలన పరిధిలో శిక్షణ గురించి వచ్చే భావాల ననుసరించి దీని నిర్వచనం ఉద్యోగి వైపు

జ్ఞానాన్ని, శక్తిని, మేధస్సును, అభిరుచులను, విలువైన పథకాలను కోరిన విధంగా అభివృద్ధి చేసుకోవడానికి చేసిన తీవ్ర ప్రయత్నము. విశాలమైన దృక్పథంతో చూస్తే మన జీవితంలోని అన్ని పరిధులలోను, అన్ని దశలలోను ఏదో ఒక రకమైన శిక్షణ పొందడం అనేది విశ్వజనీన మైన దిగ్విజయము. బాల్యం నుంచి వృద్ధాప్యం వచ్చేవరకు మనము విశ్వాసము, నాణ్యత, ప్రవర్తన అనే రూపాలలో శిక్షణను పొందుతూనే ఉన్నాము. ఈ శిక్షణలో ఎక్కువ భాగం మనకు తెలియకుండా లాంఛనప్రాయంకాని విధంగా మన కుటుంబపు లేదా ఇతర గణాల అతి సూక్ష్మమైన ప్రభావంవల్ల వస్తుంది. ఏది ఎట్లయినా ప్రభుత్వోద్యోగుల శిక్షణ అంటే దానిని శిష్టాచారంలో అది ప్రత్యేకమైన ప్రయోజనాన్ని లేదా ప్రయోజనాలను పొందడానికి చేసిన బుద్ధిపూర్వకమైన ప్రయత్నము.

శిక్షణకు, విద్యకు కొంత భేదం ఉందని చెప్పవలె. దీని పరిధి విద్యకన్న చిన్నది. చాలా ప్రత్యేకమైనది. విద్య అనే దానిలో వ్యక్తిని చిన్నతనం నుంచి పైకి తీసుకొని రావడం, శీలాన్ని రూపొందించడం, అలవాట్లను, నడవడిని ఏర్పాటు చేయడం, మానసిక మైన, శారీరకమైన యోగ్యతను ఏర్పరచడం అనేవి ఉన్నాయి.[9] అయినప్పటికీ శిక్షణ, విద్య అనేవి చాలా దగ్గరి సంబంధం గలవి. వాటి రేఖలు తెలియకుండా ఒకదానితో ఒకటి కలిసి పోయినటువంటివి. వ్యక్తి అభిరుచులను, విలువలను మలచడంలో శిక్షణ విద్యకన్న ఎక్కువ వైనది. ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రగత సందర్భాల ననుసరించి ఈ రెండిటికి మధ్య భేదం అనేది ఎక్కువగా ప్రత్యేకమైనది, వృత్తిసంబంధమైనది. దీని ఉద్దేశం ఒక ప్రత్యేకమైన పనిలో వ్యక్తి నైపుణ్యాన్ని అభివృద్ధి పరచడం. పోతే విద్య సాధారణమైనది, మేధస్సును విశాలమైనదిగా చేసే ఆశయం గలది.

శిక్షణ భావం కలగడానికి పూర్వ విషయము
(The Background of the Training Idea)

శిక్షణ పూర్వకాలం మిలటరీ వృత్తి ఆకృతిగా తెలిసిందే. లాంఛనప్రాయమైన శిష్యత్వం ద్వారా కర్రపని చేసేవారికి శిక్షణ ఇవ్వడమనేది మధ్య యుగానికి చెందినది. వారి శ్రామిక విప్లవం తరవాత యంత్రాలు ఎక్కువగా పెరగడంతో వాటిని నడపడానికి ఎక్కువ నైపుణ్యం అవసరమైనందువల్ల జాగ్రత్తతో కూడిన శిక్షణ అవసరం చాలా పెరిగింది. అట్లే ఉద్యోగులకు బుద్ధిపూర్వకమైన శిక్షణ అనేది ఆధునిక యుగంలో మొదట ప్రైవేటు వ్యాపారాలు పరిశ్రమల పరిధులలో మొదలయింది పరిశ్రమలలో ఉత్పత్తిని, లాభాలను పెంచడంతో దీని విలువను సులభంగా నిరూపించే వీలుండేది. ప్రభుత్వపాలన అట్లాకాక ఏకస్వామ్య మైనదై అభివృద్ధి ప్రయోగాలను కొలవడానికి లాభం, ఉత్పత్తి ప్రమాణం అనే సరిఅయిన స్థాయులు లేకపోవడంవల్ల ఏవో కొన్ని శాఖలలో ఎక్కువైతే ప్రత్యేకమైన శిల్ప పద్ధతి నేర్చు కోవడం అవసరమో అక్కడ తప్ప మొన్నమొన్నటి వరకు దాని ఉద్యోగులకు శిక్షణ ఇవ్వ డంలో అది అంత జాగ్రత్త వహించలేదు. ఇవేకాక ఉద్యోగులను తప్పులు చేయడం ద్వారా నేర్చుకోవడం అనే కష్టసాధ్యమైన పద్ధతి ద్వారా విషయాలను సేకరించడానికి విడిచిపెట్టడం జరిగింది.

9. E. J. Ticker. Modern Staff Training. p. 9.

ఏది ఎట్లు యినా త్వరత్వరగా మారుతున్న సాంఘిక పరిస్థితుల ఒత్తిడివల్ల పరిపాలనా కార్యాలు కూడా మిశ్రితంగా పెరిగినాయి. ఒకప్పుడు శాంతిభద్రతలను కాపాడటానికే నిర్దిష్టమైన రాజ్య కార్యకలాపాలు జాతిశ్రేయస్సు కోసం ఆరోగ్యం, విద్య, వ్యాపారం, పరిశ్రమలు మొదలైన క్రొత్త క్షేత్రాలకు కూడా విస్తరించడం జరిగింది. గతించిన రోజులలో వలె కార్యాలయంలో పని చేసేవాడు అతనివాడు అతని విధులను కలము, పెన్సిల్ కొంత బద్దలతోనే నిర్వర్తించలేడు. అతనికి యంత్రాలు కావలసి ఉంటాయి. వాటిలో కొన్ని కర్మాగారాలలో ఉన్నా ఎన్నో వాటికన్న సున్నితమైనవి. టైపురైటర్‌లు, నకళ్ల తయారు చేసే యంత్రాలు, టెలిఫోన్, డిక్టాఫోన్‌లు. లెక్కలు కట్టే యంత్రాలు, పంచ్‌చేసే కార్డులు వస్తువులు ఇప్పుడు అందరికి తెలిసిన ఆధునిక కార్యాలయ సాధనాలలో భాగాలు. వీటి వాడకంలో సుశిక్షితమైన నైపుణ్యం అవసరము. విధాన రూపకల్పనలోను వాటి అమలులోను సహాయపడే ఉన్నతాధికారులు తమ ముందున్న విషయ లబ్ధశాఖ మీదగాని దానిని పూర్తి జటిలమైన పరిపాలన తంత్రం అంతటి ప్రత్యేకమైన పద్ధతిలో నిర్వహించడంలో వచ్చే ప్రతిఘాతాల మీదగాని విశాలమైన దృక్పథంతో ఉండవలె. ఈ అంశాలకన్న ముఖ్యమైనది రెండు ప్రపంచ యుద్ధాలవంటి రాజ్య పరివృత్తి (Catacly stemis) సంఘటనలు, నియతకాలికంగా మన సంఘాన్ని పరితపింప జేసే ఆర్థిక మాంద్యం (Economic depression) వల్ల వచ్చే మార్పులు. అవి ప్రజల చిత్తస్వాస్థ్యం (Temper), భావాలలో వివిధాలైన విప్లవాలు రావడంలో ప్రభావాన్ని చూపుతాయి. ప్రజాస్వామ్య పాలన దీనికి సరిపెట్టుకొని ఉండవలె. ఈ విధంగా సరిపెట్టుకొని ఉండే సమస్య కిటుకు ప్రభుత్వోద్యోగులకు తగిన శిక్షణ ఇవ్వడంలో చూడవచ్చు. సివిల్ ఉద్యోగుల శిక్షణ (బ్రిటన్‌లో) అనేదాని మీద ఏర్పడిన అష్టన్ కమిటీ (Asshetoa Committee) (1944) ఈ సందర్భంలో ఈ విధంగా చెప్పింది: ఏమంటే, ఈ రోజులలో "సివిల్ సర్వీస్‌ను సర్వీసులోని ఉన్నత భావాలు ప్రమాణాల వైపు మెలకువగా నడిపించడం అవసరము. దీనిని ప్రణాళికా బద్ధమైన, ప్రయోజనకరమైన శిక్షణ ద్వారా నిషేధించవచ్చు. సేవ, ప్రజలకు క్రౌన్‌కు బద్ధమై ఉండటం అనే భావంలో అవి ఉండవలె... ప్రభుత్వోద్యోగులు ప్రజలపట్ల పరిశీలన సానుభూతి భావాలతో ఉండటం అనేదానికి చాలా విలువ నిస్తాము. కాని ఈ భావం పరస్పరం ఇద్దరిలోను ఉండవలెననేది జోడిస్తున్నాము." అందువల్ల అభివృద్ధి గాంచిన దేశాలలో 1920 నుంచి, ఇంకా నిజంగా చెప్పవలెనంటే 1940 నుంచి శిక్షణ పట్ల ఎక్కువ శ్రద్ధ కనబరచడం జరిగింది.

శిక్షణ లక్ష్యాలు (The Objects of Training)

ఒక్కమాటలో చెప్పవలెనంటే శిక్షణ కేంద్రీకృత లక్ష్యం దక్షత అంటే పాలన ప్రయోజనం కోసం అధికారుల పని సామర్థ్యాన్ని పెంచడం. దక్షతలో రెండు ముఖ్యాంశాలున్నాయి. ప్రస్తుతం ఉద్యోగికి ఉన్న పనిలోగాని లేదా భవిష్యత్తులో ఉద్యోగికి అప్పగించే ఉన్నతమైన పనిలోగాని సాంకేతికమైన దక్షత; రెండు అతని సుస్థితిని మెరుగు పరచడం. ఆ ప్రత్యేకమైన పనిలో సాంకేతిక దక్షత అంత స్పర్శనీయమైన (Tangible) సుస్థితి

10. Report of the Committee (Assheton) on the Training of Civil Servants, paras 118-120.

కాదు. అది ఉద్యోగి అతని పనిపట్ల చూపే దృష్టి, భావానికి సంబంధించి ఉంది. ఒకవేళ శిక్షణ వ్యవస్థ కేంద్రీకృత ప్రయోజనానికి అనుకూలంగా ఉద్యోగిని తయారు చేస్తే అతడు వ్యవస్థకు అమూల్యమైన లాభాన్ని చేకూర్చ గలుగుతాడు. దీని ఫలితంగా ఉద్యోగి పనిని ఈర్ష్యతోగాని ఏదో అవసరమయిందని గాని చేయడు, కాని దానిని నిర్వర్తించడంలో గర్వాన్ని నిత్యకృత్యాలను నిర్వహించిన ఆత్మ సంతృప్తి పొందుతాడు. ఉద్యోగికి అతని పనిని గురించి సరిఅయిన దృష్టిని ప్రసాదించినట్లయితే ఈ విధమైన అధిక సుస్థితి శిక్షణకు ఫలితంగా సాధ్యమవుతుంది. ఎప్పుడైతే అతడు దానిని సేవకు అనుకూలంగా చేసే పెద్ద ప్రయత్నంగాను సమాజానికి శ్రేయస్సుగాను చూస్తాడో అది అతనికి కొత్త గుర్తింపు ప్రాముఖ్యాన్ని సంపాదించి పెడుతుంది. అతనిలో నుంచి అంతకు ముందుకన్న ఎక్కువ శ్రమను లాగుతుంది. సుస్థితి నిర్మాణంలో శిక్షణ అనేది ఒక కారకం మాత్రమే కాని ఇది చాలా ముఖ్యమైన కారకము.

ప్రభుత్వ కార్యంలోని కొన్ని పరిధులలో శిక్షణ ముఖ్య లక్ష్యం ఏకరూప శిల్ప పద్ధతికి లేదా చర్య ప్రక్రియకు ఆకర్షించడం లేదా సూచించడం. ఇదీ మిలిటరీ అధికారుల శిక్షణలో జరిగేది. వాళ్లు సిబ్బంది కళాశాల లేదా అకాడమీలోని సామాన్య శిక్షణ ఫలితంగా క్షేత్రాలలో వాళ్ళ సోదర అధికారులు ప్రత్యేకమైన పరిస్థితిలో ఏ విధంగా మారతారు ఏ విధంగా ప్రవర్తిస్తారో మనకు తెలుసు.

సివిల్ ఉద్యోగుల శిక్షణ లక్ష్యాల గురించి ఒక సమగ్రమైన నివేదికను (అషిటన్) సివిల్ ఉద్యోగుల శిక్షణపై నియమితమైన కమిటీ దాని నివేదిక (1944) లో ఇచ్చింది. ఇవి ఐదు. అవి ఏవంటే—

1. ఉద్యోగిలో నమ్మకమైన కార్యకౌశలాన్ని సృష్టించడం.
2. అన్వతత అంటే మారుతున్న ప్రపంచంలోని కావ్యాలకు అనుగుణంగా ప్రభుత్వోద్యోగిని తయారు చేయడం.
3. సమాజ జ్ఞానం కలుగజేయడం ద్వారా యాంత్రికీకరణ నుంచి అతనిని రక్షించడం.
4. ఉన్నతమైన కర్తవ్యాలకు బాధ్యతలకు తగినవానిగా అతనిని తయారు చేయడం.
5. శిక్షితుని మేధస్సును విశాలమైనదిగా చేయడం, అతడు ప్రజాసేవకుడే గాని యజమాని కాదనే మూలసిద్ధాంతాన్ని అతనికి ఉపదేశించడం.

శిక్షణ రకాలు (Varieties of Training)

పద్ధతిని బట్టి, వ్యవధినిబట్టి, ఉద్యోగి ఉద్యోగ జీవనంలో ఏ దశలో ఇవ్వబడిందో దానినిబట్టి, ఏ ఏజన్సీ దానిని ఇస్తుందో దానిని బట్టి, ఆశించిన లక్ష్యాన్నిబట్టి, శిక్షణ వివిధ రకాలుగా ఉంటుంది. ఈ విధంగా కింపివాటి మధ్య వ్యత్యాసాన్ని చూపవచ్చు.

(a) లాంఛనప్రాయంకాని, లాంఛనప్రాయమైన శిక్షణ.
(b) స్వల్పకాలిక, దీర్ఘకాలిక శిక్షణ.
(c) ప్రవేశపూర్వ, ప్రవేశానంతర శిక్షణ.

(d) శాఖీయ, కేంద్రీయ శిక్షణ.
(e) నైపుణ్య శిక్షణ, నేపథ్య శిక్షణ.

లాంఛనప్రాయమైన, లాంఛనప్రాయం కాని శిక్షణ
(Formal and Informal Training)

వాస్తవంగా పనిచేస్తూ ఉద్యోగి క్రమక్రమంగా పొందే అనుభవమే లాంఛనప్రాయం కాని శిక్షణ. ఇది ప్రభుత్వ పాలనలో సాంప్రదాయికమైన పద్ధతి. ఇది ఇంకా చాలా పెద్ద స్థానాన్ని ఆక్రమించుకొని ఉంది. గ్లాడన్ అన్నట్లు "సాధారణంగా ఆచరించేది ప్రత్యేకంగా సాధారణ గుమస్తా శాఖలలో కొత్తగా చేరినవానిని తక్కువ ప్రాథమికమైన సలహాతో ఉద్యోగంలో నియమించి అతనికన్న అధిక అనుభవం ఉన్న అతని సహోద్యోగుల దయాదాక్షిణ్యాలకు వదలడం జరుగుతుంది."[11] ఈ విధంగా అనుభవం ద్వారా నేర్చుకోవడం చాలా మంచిదని చెప్పవచ్చు. అంతమంది పరిపాలకులు దీనికి అనుకూలంగానే ఉన్నారు. కాని టిక్నర్ (Tickner) శిక్షణ, విద్యా వ్యవహారాల డైరెక్టర్, హెచ్ ఎమ్. ట్రెజరీ దీనిని ఈ విధంగా చెప్పినాడు. "ఇది చాలా కష్ట సాధ్యమైన అధ్యయన విధానము. చాలా అభినివేశం ఉన్న విద్యార్థుల విషయంలోనే ఇది విజయవంత మవుతుంది. సగటు ఉద్యోగి విషయంలో ఇది దురభ్యాసాలను, వ్యామోహాన్ని, నిరుత్సాహాన్ని తెచ్చిపెట్టవచ్చు. విజయవంతమైనా ఈ ప్రవృత్తి ఆలస్యంగా జరిగేదే. ఎందుకంటే, అతని మనస్సును ఆకట్టుకొనే ఉదాహరణలు ఒకటి తరవాత ఒకటిగా వస్తాయి. అతనికి వీటిని పెట్టడానికి భావాల చట్రమనేది ఒకటి ఉండదు."[12] జాగ్రత్తగా మొదటనే ఏర్పరిచిన అభ్యర్థికి నైపుణ్యంతో కూడిన మార్గదర్శకత్వాన్ని ఇచ్చి సహాయాన్ని అందించే లాంఛనప్రాయమైన శిక్షణలో లోపాలేవీ ఉండవు.

స్వల్పకాలిక, దీర్ఘకాలిక శిక్షణ (Short and Long Term Training)

స్వల్పకాలిక, దీర్ఘకాలిక శిక్షణలలోని భేదం శిక్షణ వ్యవధికి సంబంధించింది. ఈ వ్యవధి శిక్షణ నియమాలలోని క్లిష్టత, సౌలభ్యాలమీద సర్వీస్ అవసరాలమీద ఆధారపడి ఉంటుంది తప్ప దీనిని గురించి ఎక్కువగా చెప్పవలసిన అవసరంలేదు. ఉదాహరణకు యుద్ధ సమయం వంటి అత్యవసర పరిస్థితులలో కొత్తగా నియమితులైన మిలటరీ సివిల్ ఉద్యోగులకు స్వల్పకాల శిక్షణ విధిగా అవసరమైనది.

ప్రవేశపూర్వ, ప్రవేశానంతర శిక్షణ
(Pre-entry and Post-entry Training)

సర్వీస్‌లో భవిష్యత్తులో నియమితులు కావలసిన వారిని తయారుచేసేది ప్రవేశపూర్వ శిక్షణ. విద్యార్థులను ఇతర విషయాలతో బాటు స్టేట్ సర్వీసులకు కూడా తయారుచేసే పాఠశాలలు, కళాశాలలోని విద్య అంతా కూడా ఒకవిధంగా ప్రవేశపూర్వ శిక్షణ.

11. Gladden., Civil Service-Its Problems and Future, P. 90
12. Report of the Committee on the Training of Civil Servants, 1944.

విద్యార్థులను ఇతర విషయాలతోబాటు స్టేట్ సర్వీసులకు కూడా తయారుచేసే పాఠశాలలు కళాశాలలోని విద్య అంతా కూడా ఒక విధంగా ప్రవేశ పూర్వ శిక్షణే. ఏదిఏమైనా కచ్చితంగా చెప్పవలెనంటే మెడికల్ ఇంజనీరింగ్ వంటి సాంకేతిక పాఠశాలలో, కళాశాలలో బోధించే నియోగ వృత్తి లేదా వృత్తి సంబంధమైన బోధన రూపంలో ఉంటుంది. అటువంటి సంస్థల నుంచి వచ్చినవాళ్ళను ఉత్తీర్ణులయిన వెంటనే సాధారణంగా ఉద్యోగంలో నియమించవచ్చు. ఇటీవలి కాలంలో పరిపాలక నిర్వహణ సంబంధమైన ఉద్యోగులకోసం కూడా ప్రవేశ పూర్వ శిక్షణ పథకాల నిర్మాణ ప్రయత్నాలు ప్రత్యేకంగా అమెరికాలో జరిగినాయి. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే అవి (Interne ship) అనీ (Apprentice-ship) అని రెండు రకాలు. (Interne ship) పథకానికి ఉదాహరణగా 1934 లో ప్రారంభించిన నేషనల్ ఇన్‌స్టిట్యూట్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అఫయిర్స్, వాషింగ్టన్‌ను చెప్పవచ్చు. ఈ పథకం లక్ష్యాలు రెండు. అవి : రాజనీతి శాస్త్రము, ప్రభుత్వ వ్యవహారాలలో కళాశాల విద్యను ఆచరణలో మలచడానికి పీఠలో ఉన్న తగిన యువకులలో ఉత్సాహాన్ని రేకెత్తించి వాళ్ళను పబ్లిక్ సర్వీస్‌కు తయారు చేయడం. ప్రతి సంవత్సరం కళాశాలలు విశ్వవిద్యాలయాల నుంచి సెలక్ట్ చేసిన 50 మంది విద్యార్థులను వాషింగ్టన్ తీసుకొని రావడం జరుగుతుంది. శిక్షితుల కోసం అనుభవజ్ఞులైన అధికారుల ఉపన్యాసాలను ఏర్పాటు చేయడం, పరిపాలన చక్రాలు సరిగా తిరిగేచోటికి దగ్గరనుంచి వాళ్ళు పరిశీలించడానికి వాళ్ళను ఆ అధికారులకు అప్పగించడం జరుగుతుంది. (Interne ship) భావం అమెరికాలో బాగా ప్రబలింది. ఎన్నో విశ్వవిద్యాలయాలు, కళాశాలలోని ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రం, స్థానిక ప్రభుత్వాల అధ్యయన విషయాలలో విద్యార్థులకు ప్రయోగాత్మక శిక్షణ ఇవ్వడం జరుగుతున్నది. ఈ విషయాలను బోధించడంలో ఇది బ్రిటన్, ఇండియా, పాలెస్టీన్, ఫిలిప్పైన్స్ వంటి మిగిలిన దేశాలను కూడా ప్రభావితం చేసింది. ఈ వాక్యాలను వ్రాసిన రచయితకు కూడా అలహాబాద్, నాగపూర్ విశ్వవిద్యాలయాలలో వరసగా స్థానిక ప్రభుత్వాలు ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రంలో కోర్సులను వ్యవస్థీకరించడం నడపడంతో సంబంధముంది. (Interne ship) భావంలో ప్రధాన సమస్య ప్రయోగాత్మక శిక్షణతో ఏకీభవించటానికి తగిన సంఖ్యలో ప్రభుత్వాధికారులు చూపే సహకారం, శ్రద్ధ విషయంలో వస్తుంది. ఒకవేళ ఎక్కువ సంఖ్యతో (Interne) లను ఒకే కార్యాలయానికి లేదా అధికారి దగ్గరకు పంపిస్తే వాళ్ళు గుంపుగా తయారై కార్యమగ్నులైన అధికారులకు కంటకంగా తయారైనారన్న భావాన్ని కలిగిస్తుంది.

అప్రెంటిస్ షిప్ కింద శిక్షితుని కొంత లాంఛనప్రాయమైన శిక్షణ తరవాత ఒక అధికారికి అతని జూనియర్ సహాయకునిగా అప్పగిస్తారు. అప్రెంటిస్‌ను అతని సీనియర్ అధికారి బల్లమీద ఉన్న కాగితాలను కేసులను చూడటానికి అనుమతించడంతో శిక్షణ కూడుకొని ఉంటుంది. అతనినే ఉన్న కేసులమీద నిర్ణయం తీసుకోవడానికి ఏదైనా విషయం మీద వివరాల పట్టికనుగాని నివేదికను గాని తయారు చేయమని కోరడం జరగవచ్చు. దానిని గురించి సీనియర్ పరిశీలించి దానిలోని లోపాలను శిక్షితునికి వివరించవచ్చు. న్యూయార్క్ బ్యూరో ఆఫ్ మునిసిపల్ రీసెర్చ్‌లో ఇటువంటి అప్రెంటిస్‌షిప్ పథకం ఎన్నో సంవత్సరాలు ఉంది. దీని లక్ష్యం విద్యార్థులకు దానిలోని దృష్టిని, జ్ఞానాన్ని, స్పర్శను, రుచిని, వాసనను ఇస్తూ, పరిపాలన కార్యకలాపాలను సమస్యలను చూపించడం ద్వారా

వాళ్ళకు ప్రయోగాత్మకమైన, వాస్తవమైన దృష్టిని కల్పించడం.'' మునిసిపల్ సర్వీసులకు విద్యార్థులను తయారు చేయడానికి ఎన్నో అమెరికన్ విశ్వవిద్యాలయాలలో కళాశాలలలో అప్రెంటిస్‌షిప్ పథకాలు ఏర్పాటయి ఉన్నాయి.

పరిపాలనలో ప్రవేశపూర్వ శిక్షణ ఎదుర్కొనే ముఖ్య సమస్య శిక్షితులకు ఉద్యోగాలను కల్పించడం, ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లకు భర్తీ విశ్వవిద్యాలయాలలో, కళాశాలలో బోధించిన విషయాల సమ్మేళనంలోనే పరీక్షలు నడపడం ద్వారా జరుగుతుంది. పరిపాలనలో మొదట శిక్షణ పొందిన పోటీదారులకు వాటి మీద అధిక్యతగాని ఉపయోగంగాని లేదు. ప్రభుత్వ పాలనలో శిక్షణపొందిగాని, చదివిగాని ఉన్నవాళ్ళలో నుంచే ప్రభుత్వ సర్వీస్‌కు నియమనం జరిగితే అనవసరంగా అభీష్టక్షేత్రం (Field of Choice) దెబ్బతింటుంది. ఇంకా వేరు విధంగా తగిఉండి ప్రత్యేకమైన విషయంలో జ్ఞానం లేనివారిని తీసుకోక పోవడం జరుగుతుంది. ఇది ఈ విధానపు పటుత్వానికి మహాభియోగం వంటిది. అదీగాక వ్యవహారాల స్వభావాన్ని బట్టి ప్రభుత్వ పాలన పరిధిని పూర్తిగా తెలుపడానికి తగిన సమగ్రమైన ప్రభుత్వపాలన అధ్యయన విషయం లేదు. కాబట్టి ఈ శిక్షణ పొందిన వారిని మెడికల్, ఇంజనీరింగ్ సంస్థలలో వీలైన వారిని అవి నియమించినట్లు అవ్యవస్థితంగా ఉద్యోగులను నియమించలేము. ప్రభుత్వేతర పాలనలో పరిపాలనాధ్యయనం చేసినవారి శిక్షణ పొందిన వారి అవసరం చాలా పరిమితంగా ఉంటుంది.

ఈ పరిశీలనలు ఎందరో ఆలోచనపరులైన పరిశీలకులు ప్రవేశపూర్వ పరిపాలన శిక్షణ చాలా పరిమితమైన స్థాయిలో ఈ శిక్షితులకు నిజంగా లభించే ఉద్యోగాలను అనుసరించి తప్ప దానిని వారించవలెనని భావించడానికి దారితీసినాయి. ఈ విధంగా ఉద్యోగావకాశాలను కల్పించే ముఖ్యమైన క్షేత్రాలు రెండు. అవి ఉద్యోగి బృందపాలన, పురపాలన అమెరికాలోను ఇతర దేశాలలోను ప్రవేశపూర్వ పాలన శిక్షణలో ఎక్కువ భాగం వీటిమీదనే దృష్టిని కేంద్రీకరించడం జరుగుతున్నది.

ఏది ఎట్లయినా, ప్రభుత్వపాలన శాస్త్రాన్ని సాధారణ క్రమశిక్షణగా విశ్వవిద్యాలయాలలో, పాఠశాలలలో బోధించ కూడదని ఇది చెప్పడం లేదు. ఇతర విషయాలవలె ఇది మేధస్సుకు శిక్షణ ఇవ్వడంలోను మానవ కార్యకలాపాలలో ఒక ముఖ్యమైన శాఖను గురించి క్రమబద్ధమైన వివరణ ఇవ్వడంలోను దీనికి గొప్ప విలువ ఉంది. దీనిని పోటీ పరీక్షల విద్యా సంబంధ విషయాల పట్టికలో కూడా చేర్చడం జరిగింది. కాబట్టి విశ్వవిద్యాలయాలలోను, కళాశాలలలోను దీనిని చదవడం అనేదాని అవసరం చాలా ఉంది. ప్రభుత్వోద్యోగాల సంబంధమైన విషయాలలో దీని సంభావాల గురించి చాలా ఎక్కువ ఆశ ఏర్పరుచుకోగూడదు.

మిగిలిన వాటికి ప్రవేశానంతర శిక్షణ ఉండవలె. అంటే నియమనం తరవాతనే ఇవ్వవలెగాని దానికన్న ముందు కాదు.

శాఖీయ, కేంద్రీయ శిక్షణ
(The Departmental and Central Training)

ఆ శాఖలో లేదా కార్యాలయంలోనే శిక్షణకోసం ఏర్పాట్లు జరిగితే అది శాఖీయ శిక్షణ అవుతుంది. ఇప్పుడు అమలులో ఉన్న శిక్షణ పథకాలలో ఎక్కువగా ఇటువంటివే

ఉన్నాయి. ప్రతి శాఖ దానికి కావలసిన సదుపాయాలను చేసుకొంటున్నది. అటువంటి శిక్షణ సాధారణంగా శాఖలోని అనుభవజ్ఞులైన అధికారులే ఇవ్వడం జరుగుతుంది. తక్కువ ప్రత్యేకత ఉన్న శిక్షణకోసం ప్రత్యేకంగా ఉన్న తాధికారుల శిక్షణకోసం కేంద్రశిక్షణ సంస్థలు ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు బ్రిటిష్ ట్రెజరీ శిక్షణ, విద్యావిభాగము. అది సర్వీస్ పరిపాలక వర్గంలోకి కొత్తగా వచ్చేవాళ్ళకు నేపథ్య శిక్షణ స్వల్పకాలాధ్యయనాన్ని ఏర్పాటు చేస్తుంది. ఐ. ఏ. ఎస్. శిక్షణ సంస్థ న్యూఢిల్లీలో ఐ. ఏ. ఎస్. అభ్యర్థులకోసం ఏర్పడింది.[13] కొన్ని సమయాలలో వ్యక్తిగత శాఖలు కూడా వాటివాటి కేంద్రం లేదా ప్రాంతీయ శిక్షణ సంస్థను ఏర్పాటు చేసుకొంటాయి. ఉదాహరణకు భారతదేశంలోని చాలా రాష్ట్రాలలోని పోలీస్ శిక్షణ పాఠశాలలు, కళాశాలలు.

నైపుణ్య, పూర్వరంగ శిక్షణ
(Skill and Back ground Training)

నైపుణ్య శిక్షణ ప్రయోజనం ఉద్యోగులకు ప్రత్యేక శిల్పపద్ధతులను లేదా న్యాయ శాస్త్ర ప్రక్రియ సంకీర్ణ పద్ధతులను బోధించడం. ఉదాహరణకు ఉపాధ్యాయుల శిక్షణోద్దేశం మొదట బోధనా నైపుణ్యాన్ని పెంచడం; పోలీస్ అధికారుల శిక్షణోద్దేశం నేరనిరోధము, నేర పరిశోధన; ఆదాయపు పన్ను న్యాయాన్ని, ప్రక్రియను బోధించడం, వడ్రంగుల చేతిపని వారి శిక్షణ పూర్తిగా నైపుణ్య శిక్షణే. పూర్వరంగ శిక్షణ అట్లాకాక శిక్షితునికి రాజకీయ, పరి పాలక, ఆర్థిక, సాంఘిక పూర్వరంగాలను అతని పనిమీద వాటి ప్రభావాలను, అతడు వాటిని అర్థం చేసుకోవడానికి సహాయపడే విషయాలను బోధిస్తుంది. దీని ప్రయోజనం అతని ప్రత్యేకమైన పనిలో నైపుణ్యాన్ని పెంచడం కాక సాధారణంగా అతని మేధస్సును విశాలమైనదిగా చేయడం. ట్రెజరీలో పరిపాలన వర్గానికి ఇచ్చే ప్రాథమిక శిక్షణ లేదా ముసోరీ స్కూల్‌లో ప్రవేశించే ఐ.ఏ ఎస్. అభ్యర్థికిచ్చే శిక్షణ పూర్వరంగ శిక్షణకు ఉదా హరణకు, బోధన విషయాల ప్రభుత్వ పాలన దేశ రాజ్యాంగ బద్ధ వ్యవస్థీకరణ, న్యాయ, ఆర్థిక సమస్యలు, ప్రజాసంబంధాలు మొదలైన వాటితో కూడినది.

శిక్షణ పద్ధతులు (Training Methods)

కింద సూచించిన పద్ధతులలో ఒకటిగాని అంతకెక్కువగాని పద్ధతులు ఇప్పుడు శిక్షణకు ఉపయోగంలో ఉన్నాయి.

1 అనుభవం ద్వారా శిక్షణ (Training by Experience):-ఇది కొత్తగా చేరిన వానిని ఉద్యోగంలో నియమించడం, అతనిని పని చేస్తూ నేర్చుకొనేటట్లు చేయడం అనే వాటితో కూడింది. ఈ ప్రయోజనం కోసం ఎంపిక చేసిన ఉద్యోగం శిక్షితునికి అతడు చేయ వలసిన పనిని గురించి మంచి ప్రవేశాన్ని కల్పించేదిగా ఉండవలె. చాలా శాఖలలో కొత్తగా చేరిన వానిని రిజిస్టరులో ఉంచుతారు. అట్లా అతడు ఆ శాఖ విధులను పనుల పంపిణీని చూచాయగా అర్థం చేసుకొగలుగుతాడు. అప్పుడు అతనిని ఒక ఉపశాఖ నుంచి ఇంకో ఉప

13. Now Shifted to Mussoorie.

శాఖకు తగిన సమయాలలో బదిలీ చేయడం జరుగుతుంది. పెద్ద పెద్ద కార్యాలయాలలో ఒక్కొక్కప్పుడు అతనికి సాధ్యమైనంత పరిపాలనానుభవాన్ని ఇవ్వడానికి, అంతశ్శాఖీయ బదిలీలు కూడా ఏర్పాటు చేయడం జరుగుతుంది. అటువంటి పనినేగాని లేదా అనుబంధమైన పనినిగాని చేస్తూ ఇతర వ్యవస్థలను దర్శించడం అర్ధ ప్రభుత్వ సంస్థలు (Semi government bodies) కార్పొరేషన్‌లను పరిశీలించడానికి యాత్రలను కూడా ఏర్పాటు చేయడం జరుగుతుంది.

సివిల్ ఉద్యోగుల శిక్షణ విషయాల మీద ఏర్పాటైన అషిటన్ కమిటీ వాగ్దానం పొందిన అధికారులకు ముప్పై సంవత్సరాలున్న వారికి విశ్రామావసరపు సెలవు ఆమోదిత బోధన విషయాలను చేపట్టడానికి లేదా దేశంలోనైనా ఇతర దేశాలలోనైనా పరిశోధన చేసుకోవడానికి మంజూరు చేయవలె.

2. లాంఛన ప్రాయమైన బోధన పద్ధతి (The Method of Formal Instruction) : ఈ పద్ధతిలో నిర్దిష్టమైన పాఠ్య ప్రణాళిక లేదా కోర్సుమీద సీనియర్ అధికారుల చేత బోధన శాఖీయాధికారుల లేదా బయటివారి ఉపన్యాసాలు, సాప్తాహిక చర్చాగణాలు కార్యాలయాధికారి లేదా శాఖీయాధికారి చేత నియత కాలిక ఉపన్యాసాలు, లేదా తగిన వసతులున్న పాఠశాలలు లేదా కళాశాలలో క్రమ బోధన ఉంటాయి.

3. సాధారణ సమాచార సందేశం ద్వారా శిక్షణ (Training by Communication of General Information) పూర్వరంగ శిక్షణలో భాగంగా సాధారణ సమాచార సందేశం నియత కాలిక సమావేశాల ద్వారా కార్యాలయ బులెటిన్‌ల సర్క్యులేషన్ ద్వారా నియమాల పుస్తకాల ద్వారా బోధనలు సమాచార పుస్తకాలద్వారా ప్రత్యేకమైన శాఖీయ గ్రంథాల ఉపయోగం ద్వారా సినిమాలను ఉపయోగించడం ద్వారా ఇవ్వడం జరుగుతుంది.

4. సమావేశ పద్ధతి ద్వారా శిక్షణ (Training by Conference Method): ఈ సమావేశ పద్ధతి శిక్షణ ఒకటి లేదా అంతకన్న ఎక్కువ శాఖలలోని శిక్షితులను ఒక సీనియర్ అధికారి అధ్యక్షత కింద సమావేశ పరుస్తుంది. వీటిలో నైతే శిక్షితులు భాగస్వాములో అటువంటి సమస్యల మీద చర్చ జరుగుతుంది. అక్కడక్కడ అవకాశాన్ని బట్టి కొట్టివేస్తూ చర్చకు మార్గదర్శకంగా ఉండటం అధ్యక్షుని విధి. ఇది ఉపన్యాస పద్ధతి లేదా సందేశ పద్ధతికి భిన్నమైనది. దీనిలో శిక్షణ ఇచ్చే వానిది కాక శిక్షితులదే చురుకైన పాత్ర. ఎందుకంటే వాళ్ళు భావాలను వినిమయం చేసుకొంటూ నేర్చుకొంటారు. కాబట్టి ఈ పద్ధతి విజయవంతం కావడానికి రెండు విషయాలు అవసరము. మొదట శిక్షితులు సజాతీయ గణంగా ఏర్పడవలె. అంటే వాళ్ళకు సమానమైన హోదా ఒకే రకమైన అనుభవం అధికారులు కావలె. రెండోది, వాళ్ల వివిధ దృక్పథాలను వెల్లడించడానికి స్వేచ్ఛ కలిగి ఉండవలె.

ఈ సమావేశ పద్ధతిని అమెరికాలో పర్యవేక్షకుల శిక్షణ కోసం విరివిగా వాడటం జరుగుతుంది. సమావేశంలో పాల్గొనేవారు U ఆకారంలో మేజాబల్ల చుట్టూ శిక్షణాధికారిని గాని లేదా వాళ్ళలో ఒకరినిగాని అధ్యక్ష స్థానంలో ఉంచి సమావేశమవుతారు. ఎంచుకొన్న సమస్యమీద చర్చ జరుగుతుంది. వాటిలో వచ్చిన సమస్యల గురించి వాదోపవాదాలు జరుగు

తాయి. చర్చ ఫలితంగా ఆమోదించదగిన సూచనలను సభ్యులు వాళ్ల భవిష్యత్తు మార్గదర్శ కత్వం కోసం వాటిని వ్రాసుకోవడానికి వీలుగా ఒక మూల ఉంచిన నల్లబల్లమీద వ్రాస్తారు. సమావేశ పద్ధతి రకాలు ఎన్నో ఉన్నాయి. వీటిలో ఒకటి A.B.C.D. సమావేశ పద్ధతి. దీనిలో సమావేశాల క్రమానుగత శ్రేణి ఉంది. మొదట అత్యున్నత స్థానంలోని పర్యవేక్ష కులు A సమావేశంలో కలుసుకొంటారు. వాళ్ల వివిధాలైన అధికార పరిధులకు వాళ్లు తిరిగి వచ్చి వాళ్ళ స్థాయిలోని పర్యవేక్షకుల B శ్రేణి సమావేశాలను ఏర్పాటు చేస్తారు. వీళ్ళు తిరిగి తమకన్న తక్కువ స్థాయి పర్యవేక్షకుల సమావేశాలను ఏర్పాటు చేస్తారు ఇది ఆ విధంగానే జరుగుతూ పోతుంది. ఈ పద్ధతి వల్ల ముఖ్యమైన ఉపయోగమేమంటే, ఈ పద్ధతి కింద శిక్షణ గుణశ్రేణి (Geomerrical Progres ion)లో త్వరగా వ్యాపించి పోతుంది. అల్పకాలంలోనే అధిక సంఖ్యాకులైన ఉద్యోగులకు చేరుతుంది. సమావేశ పద్ధతి ఇంకో రకము. రెండో ప్రపంచ యుద్ధకాలంలో కనుగొన్న J కోర్సు పద్ధతి. దీనికింద శిక్షణ నియంత్రిత సమావేశాల ద్వారా ప్రదర్శనల ద్వారా ఇవ్వడం జరిగింది. దీనిలో మూడు మెట్లున్నాయి. అవి :-

1. ఉద్యోగ బోధకుల శిక్షణ. ఇది శిక్షితులలో బోధనా శక్తిని పెంచుతుంది
2. ఉద్యోగ పద్ధతి శిక్షణ. ఇది పనిని సులభ సాధ్యం చేయడానికి సంబంధించినది.
3. ఉద్యోగ సంబంధమైన శిక్షణ. ఇది పర్యవేక్షణలోని మానవాంశలకు సంబం ధించినది.

పరిపాలనాధికారికి అవసరమైన శిక్షణ
(Essentials of Training for Administrative Officer)

సాంకేతిక పదవుల కోసం శిక్షణ విషయాలు తెలిసినవే అయినా పరిపాలనాధి కారుల శిక్షణ అధ్యయన విషయాలలో సాధారణమైన అంగీకారం కుదరలేదు. ఈ సంద ర్భంలో సంఘాణ శాస్త్రంలో, చరిత్రలో, గణిత శాస్త్రంలో మంచి విద్యనుంచి కొత్త సాంఘిక శాస్త్రాలైన అర్థశాస్త్రము, రాజనీతి శాస్త్రం, ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్రం వరకు ఎక్కువ ప్రత్యేక మైనవే కాక ప్రత్యేకమైన పరిపాలన కార్యశాఖలలో శిక్షితులను తయారు చేయడానికి ఏర్పా టయినాయి డా॥ గ్లాడన్ అభిప్రాయాన్ననుసరించి పరిపాలనాధికారి శిక్షణలో మూడు విషయాలుండవలె. అవి : మొదటిది, ఆఫీస్ కార్యాల అభ్యాసం వ్యవస్థీకరణ, బుక్ కీపింగ్, గణాంక వివరాల అంశాలు, కేంద్ర ప్రభుత్వం గురించి కొంత తెలుపడం వంటి వాటి ద్వారా మౌలిక గుమస్తా ఉద్యోగ శిల్ప పద్ధతులలో శిక్షణ ఇవ్వడం. రెండోది, అధికారి సొంత శాఖలో దైనందిన ప్రత్యేక శిల్పపద్ధతిలో శాఖీయ శిక్షణ, మూడోది. ఎవరైతే క్రమానుగత శ్రేణిలో నాయకత్వం పదవులకు నియుక్తులవుతారో వాళ్ళకు ఇవిగాక ప్రభుత్వ పాలన సిద్ధాంతాల జ్ఞానం కూడా అవసరము.[14] నిర్దిష్టమైన పదవి నుంచి పదోన్నతి సోపా నంలో ముందుకు పోయేటప్పుడు ఉన్నతాధికారి ప్రభుత్వ పాలనలో వృత్తి సంబంధమైన స్వభావం ఉన్న పరీక్షలో ఉత్తీర్ణుడు కావలె.

14. Gladden, pp. 83-86

ఉద్యోగుల ఉత్తరోత్తర విద్య
(Further Education of Employees)

చాలామంది ఉద్యోగులు పరిస్థితులు ప్రభావంవల్ల తమ విద్యను విడిచిపెట్టి పబ్లిక్ సర్వీస్‌లోని కింది తరగతులలో చేరినవాళ్ళు తీరిక సమయాలలో ప్రయివేటుగాను స్కూళ్ల లోను, కాలేజీలలోను చేరడం ద్వారా ఉత్తరోత్తర విద్యను నేర్చుకోవడానికి ఉన్న అవకాశాలను మెరుగు పరుచుకోవడానికి శ్రద్ధ కనబరుస్తారు. అటువంటి విద్యపట్ల ఉద్యోగమిచ్చే శాఖల భావం వివిధ రకాలుగా ఉంటుంది. కొన్నింటిలో దీనిని ప్రోత్సహిస్తారు. కొన్నింటిలో మధ్యస్థంగా ఉంటారు. కొన్నింటిలో ద్వేషం చూపుతారు. ప్రోత్సహిస్తే అది ఉద్యోగిని తరగతులకు హాజరు కావడానికి వీలుగా కొన్ని గంటలు అనుమతించడం, జీతాన్ని కట్టడం, పుస్తకాలు ఇవ్వడం, ఉద్యోగి విజయాన్ని గురించి ప్రచారం చేయడం రూపంలోను అతనికి అధిక ఇంక్రిమెంటు ఇవ్వడం తప్పగా పదోన్నతి ఇవ్వడం రూపంలోను ఉంటుంది. మధ్యస్థ శాఖ ఇటువంటివేవీ ఇవ్వక ఉద్యోగి తన సొంత ఖర్చుమీద అతని పనికి భంగం కలుగకుండా చేసుకొనే పక్షంలో అనుమతిస్తుంది. ద్వేషం చూపడం అన్నది దానికి అతని కార్యాలయంలో పనికి భంగం కలిగిస్తుందనే మిషమీద ఉత్తరోత్తర విద్యను పొందడానికి ఉద్యోగిని నిరోధిస్తుంది. ఈ విషయాలలో ఉత్సాహపూరితమైన విధానం అనుసరించ వలసివుంది. ఉద్యోగి ఉత్తరోత్తర విద్య అతనికి ప్రత్యక్షంగా లాభం చేకూర్చేదయినా అతని యజమానికి పరోక్షంగా విలువైనదికాక పోదు. ఉద్యోగి ఎక్కువ విద్యావంతుడైతే అతడు తన పనిని బాగా చేయగలుగుతాడు. ప్రభుత్వాధికారులు అందువల్ల అటువంటి విద్యను ప్రోత్సాహించవలె, లేదా కనీసం దానికి అంతరాయాలను కలిగించకూడదు.

ఇండియాలో ప్రభుత్వోద్యోగుల శిక్షణ-విద్య
(Training and Education of Public Servants in India)

ఇండియాలో బ్రిటిష్ పరిపాలన కాలంలో ప్రభుత్వ సర్వీసులో చేరేముందు నేర్చుకొన్న సాధారణ లేదా ప్రత్యేక విద్య ఉద్యోగానికి అర్హునిగా చేయడానికి చాలునని సాధారణంగా భావించడం జరిగింది. మిగిలిన దానికి అతని పనిలోనే అవసరమైన శిక్షణ నేర్చుకోవడానికి విడిచి పెట్టడం జరిగింది. ప్రొబేషన్ కాలంకూడా శిక్షణ కాలంగా కాక నియమితుని స్థిరీకరించవలెనా ఉపేక్ష చేయవలెనా అని అధికారులు నిర్ణయించుకోవడానికి అవకాశమిచ్చే కాలంగా భావించడం జరిగింది. సర్వీస్‌లో ప్రవేశించిన తరవాత శిక్షణ ఏర్పాటు చేసిన సర్వీస్‌లు కొన్ని సాంకేతిక శాఖలు లేదా కొన్ని ఉన్నతమైన గ్రేడులు ఉదాహరణకు అఖిల భారత సర్వీసులు ఐ. సి. ఎస్. కోసం ఇంగ్లీషు విశ్వవిద్యాలయాలలో ఒకటినుంచి రెండు సంవత్సరాల కోర్సు ఏర్పాటు చేయడం జరిగింది. బోధించిన విషయాలు న్యాయశాస్త్రం భారతీయ భాషలు, న్యాయప్రక్రియ, గుర్రపుస్వారీ, తుపాకీ పేల్చడం మొదలయినవి, అభ్యర్థుల శిక్షణ మిగిలిన తరవాత వివిధ రాష్ట్రాలకు వాళ్ళను అప్పగించేవారు. ఆ రాష్ట్ర ముఖ్య కార్యదర్శి వాళ్ళను శిక్షణకోసం అనుభవజ్ఞులైన జిల్లా అధికారులకు అప్పగించేవారు

జిల్లాలలో వాళ్ళ శిక్షణ కాలంలో కొత్త అధికారుల రెండు శాఖీయ పరీక్షలలో ఉత్తీర్ణులు కావలసి ఉండేది. మొదటిది చేరిన తరవాత ఆరుమాసాలకు రెండోది ఆ తరవాత ఆరుమాసాలకు ప్రతి పరీక్షలో ఉత్తీర్ణులు కావడానికి మూడు అవకాశాలు ఇవ్వడం జరిగేది. పరీక్షలు రాష్ట్రశాసనంలోను, స్మృతులలోను మౌఖిక, లిఖిత పరీక్షలతో కూడుకొని ఉంటాయి. మొదటి పరీక్షలో ఉత్తీర్ణులైన తరవాత నియోగితుడు సెకండ్ క్లాసు అధికారాలతో డిప్యూటీ మేజిస్ట్రేట్ అయినాడు. రెండో పరీక్షలో ఉత్తీర్ణుడైన తరవాత అతనిని ఫస్టుక్లాసు డిప్యూటీ మేజిస్ట్రేట్‌గా వేయడం జరిగేది. డిప్యూటీ కలెక్టర్ల, అదనపు అసిస్టెంట్ కమిషనర్ల, జాయింట్ మేజిస్ట్రేట్ల పదవులు ఇంగ్లండులోని అసిస్టెంట్ ప్రిన్సిపల్ ఉద్యోగాలవలె జూనియర్ అధికారులకోసం శిక్షణ గ్రేడ్‌లవలె ఉపయోగించడం జరిగింది. సెటిల్‌మెంట్ పనిలో శిక్షణకూడా ఐ. సి. ఎస్ శిక్షణలో ముఖ్యమైన భాగంగా ఉండేది. కలెక్టర్ లేదా డిప్యూటీ కమిషనర్‌గా ఒక జిల్లా స్వాధీనాధికారాన్ని ఆ అధికారికి 6 నుంచి 7 సంవత్సరాల సర్వీస్ తగినంత అనుభవందానిదే ఇవ్వడం జరగలేదు. సర్వీస్‌కు తగిన సాంఘిక సదాచారాలు (Social etiguette) భావాలు (Attitudes) సంపాదించడం శిక్షణలో భాగంగా భావించడం జరిగింది. అధికారులు అధికార క్లబ్బులలో సభ్యత్వం పొందడం ద్వారా సంపాదించేవారు. ఈ క్లబ్బుల ప్రభావం మిశ్రమమైనది. ఇది నియోగతుని తనకుతాను అధికారిక ప్రవర్తన పద్ధతికి సరిపడేటట్లు ఉండటానికి తగిన వానిగా చేస్తుంది. కొన్ని సమయాలలో ఇది తాగడం, జూదం మొదలయిన వాటిని కూడా నేర్పుతుంది. కొద్ది కాలానికైనా ఈ రకమైన శిక్షణ రాష్ట్ర సర్వీసుకు చెందిన డిప్యూటీ కలెక్టర్లకు (అర్థ అసిస్టెంట్ కమిషనర్లు, డిప్యూటీ మేజిస్ట్రేట్లు మొదలయిన పేర్లతో పిలువబడతారు.) ఇవ్వడం జరిగింది.

పోలీస్ అధికారుల శిక్షణకోసం పోలీస్‌శిక్షణకోసం పాఠశాలలు, కళాశాలలు ప్రతి రాష్ట్రంలోను వెలసినవి. శిక్షణలోని ముఖ్యవిషయాలు గౌరవ సంబంధ న్యాయశాస్త్రము, ప్రక్రియ పోలీస్ స్మృతి నియమాలు స్వారీ, తుపాకీ పేల్చడం డ్రిల్ కేంద్ర సంస్థలలో శిక్షణ తరవాత ఎవరికి ఏది అవసరమో ఆ జిల్లా లేదా పోలీస్ స్టేషన్‌కు తగిన హోదాఉన్న సీనియర్ అధికారి కింద అనుభవం సంపాదించడానికి అప్పగించడం జరిగింది. డి. ఎస్. పి ల విషయంలో జిల్లా పోలీస్ సూపరింటెండెంట్ రాష్ట్ర సర్వీసుకు చెందిన సబిన్‌స్పెక్టర్, జూనియర్ సబ్‌ఇన్‌స్పెక్టరు విషయంలోను సీనియర్ అధికారులు ఇతర శాఖలలో కూడా కేంద్ర శిక్షణ సంస్థలు వెలసినవి. ఉదాహరణకు రైల్వేశాఖ క్రింద ఉన్న టెలిగ్రాఫ్ స్కూల్‌లు ఏ శాఖలోనైతే ప్రత్యేక న్యాయశాస్త్రం లేదా ప్రక్రియ అధికారులకు అవసరమవుతుందో ఆ శాఖలన్నింటిలో శాఖీయ పరీక్షలలో ఉత్తీర్ణులు కావలసి ఉండేది. ఉదాహరణకు ఆడిట్ అకౌంట్స్ శాఖ. ఆదాయపు పన్నుశాఖ మొదలయినవి. గుమాస్తా ఆధీన పరిపాలక స్థాయిలకు చెందిన ఉద్యోగులను ఉద్యోగంలో ఉండి అనుభవం ద్వారా నేర్చుకోవడానికి వదలి వేయడం జరిగింది. స్వాతంత్ర్యం రావడం శ్రేయోరాజ్య భావనను అర్థం చేసుకోవడానికి దేశప్రణాళికా బద్ధాభివృద్ధి విధానం అమలు, ఉద్యోగులను వాళ్ళ నెదుర్కొనే కొత్త కార్యాలు తగినట్లు తయారు కావడానికి తగిన వానిని చేయడానికి శిక్షణమీద నవీన దృఢ విధానాన్ని అపాదించడానికి కారణమైనాయి. ఈ భావనను సూచనే కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల ఆధ్వర్యంలోని ఎన్నో కేంద్ర శిక్షణ సంస్థలు ప్రతిష్ఠాపితం కావడానికి కారణం.

వీటిలో కొన్నింటిని చెప్పవలెనంటే అన్నిటిలో మొదటిది న్యూఢిల్లీలో మార్చి 1947 లో ప్రతిష్ఠాపితమైన ఐ. ఎ. ఎస్. శిక్షణ సంస్థ సిబ్బంది సీనియర్ ఐ. ఎ. ఎస్. అధికారి అయిన ప్రిన్సిపాల్‌తోను వైస్ ప్రిన్సిపాల్ అర్థశాస్త్రంలో రీడర్, ఇద్దరు న్యాయశాస్త్రంలో లెక్చరర్‌లతోను కూడి ఉండేది. శిక్షణ కాలం ఒక సంవత్సరము మే నుంచి ఏప్రిల్ వరకు. ఇది మొదట న్యాయశాస్త్రంలో ప్రాథమిక జ్ఞానం, దేశరాజ్యాంగ బద్ధ నిర్మాణము, అర్థశాస్త్రము, హిందీ ప్రాంతీయ భాషతో కూడి ఉండేది. రెండోది న్యాయం అమలును చూడటానికి జిల్లాలకు తహసిల్ కేంద్ర కార్యాలయానికి వెళ్ళడం ద్వారా ఈ స్థాయిలలో పరిపాలన నడకను చూడటానికి ఢిల్లీ మేజిస్ట్రేట్‌ను పరిపాలక. మేజిస్టీరియల్ పనిలో ప్రయోగాత్మక శిక్షణకోసం అప్పగించడం జరిగేది; ఉదయం స్వారీ ద్వారా సాయంత్రం ఆటలద్వారా శారీరక శిక్షణ ఉండేది. నాలుగోది, ఇటాలియన్‌కు ఇద్దరు చొప్పున నియమితులను మిలిటరీ యూనిట్‌లకు అప్పగించడం ద్వారా రెండు వారాల మిలిటరీ, పోలీస్ శిక్షణ ఇవ్వడం జరిగేది. ఇక్కడ వాళ్ళు మిలిటరీ జీవితాన్ని సైనిక చర్యను గ్రహించడానికి సైనిక ఉద్యోగి బృందం వలెనే మెలగవలె. వాళ్ళను ఆయాకోని పోలీస్ శిక్షణ సంస్థకు పోలీస్ పనిని తెలుసుకోవడానికి పంపిస్తారు. ఐదోది చారిత్రక, సాంస్కృతిక ఆసక్తులున్న స్థలాలకు భక్రానంగల్, సెంట్రల్ ట్రాక్టర్ ఆర్గనైజేషన్ వంటి అభివృద్ధికర ప్రాజెక్ట్‌లకు వారి మేధస్సును విశాలమైనదిగా చేసే శిక్షణకోసం పంపిస్తారు. వారానికి మూడుసార్లు వ్యక్తి సాంఘిక సమావేశాలు (Social gathering) ఉంటాయి. దానికి ఉత్కృష్టమైన వ్యక్తిని శిక్షితులతో లాంఛనప్రాయం కాని విధంగా మాట్లాడటానికి ఆహ్వానిస్తారు. సెలక్ట్ అయిన 12000 పుస్తకాలతో శిక్షితుల ఉపయోగంకోసం గ్రంథాలయం ఉంది. ఆరోది, నాయకత్వంలో శిక్షణకోసం ప్రతిపక్షాలుగా నియోగతు లేర్పడే పక్ష చర్చాగణాలు కొన్ని సమస్యల గురించి చర్చించడంకోసం ఏర్పాటయ్యేవి. లాంఛనప్రాయంకాని విధంగా తరగతిలో బోధించడం కూడా ఏర్పాటు చేయడం జరిగేది. ఆ విధంగా అది లాంఛన ప్రాయమైన తరగతి గదిగాకాక మేజాబల్ల చుట్టూ కూర్చుండి చేసే చర్చగా ఉండేది. చివరికి, శిక్షణ (తెలియనిదైనా) ఎస్ప్రిట్ డి కోర్‌్సలో ఒక సంవత్సర కాలం శిక్షితులు ఒకచోట కలిసికుండి ఒకచోటనే ఉండి నేర్చుకోడం ద్వారా వచ్చే శిక్షణ ఉండేది

ఐ. ఎ. ఎస్. సిబ్బంది కళాశాల, సిమ్లా (I. A. S. Staff College, Simla : (సీనియర్ ఐ. ఎ. ఎస్. అధికారులకు రిఫ్రెషర్ కోర్సులను ఇవ్వడానికి సిమ్లాలో ఒక సిబ్బంది కళాశాలను స్థాపించినారు. 1956 లో హోమ్‌మంత్రిత్వ శాఖ అఖిల భారత సర్వీస్‌లకు తరగతి కేంద్ర సర్వీస్‌లకు సామాన్య రిఫ్రెషరి కోర్సుల పథకాన్ని సూచించింది. ఈ పథకంవల్ల ఇతరమైన లాభాలేకాక ఇది వివిధ సర్వీస్‌ల మధ్య ఉన్న అంతరాయాలను అనన్య సామాన్య విషయాలను తొలిగించడంలో సహాయపడుతుంది. సిమ్లాలోని సిబ్బంది కళాశాలలో అటువంటి రిఫ్రెషర్ కోర్సులను 1957 లో ప్రారంభించడంతో ఈ విషయంలో ఆరంభదశ మొదలయింది.

జాతీయ పరిపాలన అకాడమి, ముస్సోరి (Nationl Academy of Administration, Mussoorie) : ఢిల్లీలోని ఐ. ఏ. ఎస్. స్కూల్, సిమ్లాలోని ఐ. ఏ. ఎస్.

సిబ్బంది కళాశాల 1959 లో సెప్టెంబర్ ఒకటవ తేదిన ప్రారంభమైన జాతీయ పరిపాలన అకాడమి స్థాపనలో దానిలో కలిసిపోయినాయి. ఈ మార్పు లక్ష్యాన్ని హోమ్‌శాఖ మంత్రి 1959 ఏప్రిల్ 15 నాడు లోక్‌సభలో వివరించినాడు. "పునాది వంటిదైన ప్రాథమికమైన విషయాలలో శిక్షణ సర్వీస్‌లోని సీనియర్ స్థాయులలో నియమితులైన వారికి సామాన్యమైనదిగా ఉండవలెనని మేము అనుకొంటున్నాము. అందువల్ల భారత పరిపాలన సర్వీస్ శిక్షణ స్కూల్ బదులు జాతీయ అకాడమి వ్యవస్థీకరణ కోసం ప్రతిపాదించినాము. అందువల్ల వాళ్ళు పరిపాలనాధికారులుగా లేదా అకౌంటెంట్‌లుగా లేదా రెవెన్యూ అధికారులుగా ఏ విధమైన సర్వీస్ విధులను నిర్వర్తించినా నిజమైన ఉత్సాహాన్ని కల్పించవలె. వాళ్ళ దక్షతను పెంపొందించే విధంగా వాళ్ళ కర్తవ్యాలను నిర్వర్తించవలె. వారు ప్రజలమధ్య పూర్తిగా ఏకతను స్థాపించవలె" అని అతడన్నాడు

ఈ అకాడమీ మూడు రకాల కోర్సులను అందిస్తుంది. అవి:

a) ఐ. ఏ. ఎస్. అధికారులకు ఒక సంవత్సరం కోర్సు

b) 10 నుంచి 15 సంవత్సరాలు పనిచేసిన సీనియర్ ఐ. ఏ. ఎస్. అధికారులకు ఆరువారాల రిఫ్రెషర్ కోర్సు.

c) అఖిల భారత సర్వీసులకు తరగతి కేంద్ర సర్వీసులకు పునాది వంటి విషయాలలో అయిదు మాసాల సంయుక్త కోర్సు.

అకాడమీలో శిక్షణ పొందే అధికారులలో ఐ. ఎఫ్. ఎస్, ఐ. ఏ. ఎస్, ఐ. ఏ. ఏ. ఎస్. ఇండియన్ డిఫెన్స్ అకౌంట్స్ సర్వీస్, ఇండియన్ ఇన్‌కమ్‌టాక్స్ సర్వీస్, ఇండియన్ పోస్ట్ అండ్ టెలిగ్రాఫ్స్ సర్వీస్ మిలిటరీ భూములు కంటోన్‌మెంట్ సర్వీస్, ఇండియన్ కస్టమ్స్, ఎక్సైజ్ సర్వీస్ ఉన్నాయి.

ఐదు మాసాల పునాది కోర్సు కోసం బోధించే విషయాలు ఢిల్లీలోని శిక్షణ పాఠశాలలో నేర్పుతుండినటివే. ఐ. ఏ. ఎస్. వారి కోసం మూడు నెలల విజ్ఞాన యాత్ర (భారత దర్శన్) కూడా ఏర్పాటు చేయడం జరిగేది. మిగిలిన నాలుగు నెలల కాలం వృత్తిపరమైన విషయాల కోసం వినియోగించడం జరుగుతుంది. అంతంలో ఒక పరీక్ష ఉంటుంది. అందరు ఉత్తీర్ణులు కారు కాని ఉత్తీర్ణులు కానివారుకూడా మళ్ళా పరీక్షకు హాజరు కావలసిన అవసరం లేదు.

బోధన పద్ధతి ఏమంటే, అకాడమి సిబ్బంది చేత, ఇండియన్ ఇన్స్టిట్యూట్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్ సిబ్బంది ద్వారా హోదాగల పరిశీలకుల ద్వారా ఉపన్యాసాలు, వివిధ విషయాలలో గుణాల ద్వారా సభారూపమైన అధ్యయనం కూడా ఉంది. పుస్తక సమీక్ష కూడా ఉపయోగిస్తారు. శారీరక శిక్షణ ఆటలు లక్ష్య అభ్యాసము, స్వారీ, ఈత, మోటర్ మెకానిక్‌లో శిక్షణ వసతులు కూడా ఉన్నాయి.

పోలీస్ శిక్షణ కళాశాల, అబూ (Police Training College Abu):- అకాడమిలో ఒక సంవత్సరం శిక్షణ పూర్తిచేసిన తరవాత ఐ. ఏ. ఎస్. నియోగితులను వివిధ రాష్ట్రాలకు పదవులకు పంపుతారు. అక్కడ వాళ్ళు జిల్లాలలో ఉద్యోగాలలో ఉండి ప్రయోగాత్మకమైన శిక్షణ పొందుతారు. కలెక్టర్ పర్యవేక్షణలో మొదటి సంవత్సరం వాళ్ళు సక్రమమైన శిక్షణ కార్యక్రమం శిక్షణ పొందుతారు. అప్పుడు వాళ్ళను ఒక

సబ్ డివిజన్‌లో అధికారంలో ఉంచుతారు. ఎన్నో రకాలుగా అనుభవాన్ని ఇవ్వడం కోసం ప్రతి రెండు సంవత్సరాలకోసారి ఒక జిల్లా నుంచి వేరొక జిల్లాకు బదిలీ ఉంటుంది. వాళ్ళను సాధారణంగా ఆరు సంవత్సరాల శిక్షణ అనుభవం పొందిన తరవాత కొత్తగా నియమితులైన వాడు ఒక జిల్లాకు కలెక్టర్‌గా ఉండటానికి అర్హతను పొందిన వాడుగా భావించడం జరుగుతుంది.

తరవాత చెప్పవలసింది కొత్తగా సీనియర్ పోలీస్ సర్వీస్‌లో చేరే వాళ్ళ శిక్షణ కోసం సెప్టెంబర్ 1948 లో స్థాపితమయిన మౌంటు అబూలోని కేంద్ర పోలీస్ శిక్షణ కళాశాల. అది ఒక కమాండెంట్ అధికారం కింద ఉంటుంది. తగిన ఇతర సిబ్బంది సహాయముగా ఉంటుంది. సాధారణంగా శిక్షణ ఐ. ఏ. ఎస్. శిక్షణ సంస్థలోని శిక్షణవలెనే ఉంటుంది. కాని బోధన విషయాలలో అర్థశాస్త్రం గాని, పరిపాలన శాస్త్రం గాని ఉండవు. దృఢమైన శ్రద్ధ నేరసంబంధమైన న్యాయము, ప్రక్రియ, నేరశాస్త్రము, శారీరక శిక్షణ, స్వారీ, తుపాకీ పేల్చడం మొదలయిన వాటిమీద ఉంటుంది. ఈ నియోగితులు వాళ్ళ సహాయాన్ని కొంత మిలిటరీ యూనిట్‌లలో కూడా వెచ్చిస్తారు. ఐ. పి. ఎస్. శిక్షణ సంస్థను వాళ్ళపనికి సంబంధించిన పని జరిగే సంస్థలను దర్శిస్తారు. కళాశాల శిక్షణ తరవాత నియోగితులు 4 నుంచి 6 సంవత్సరాల కాలం జిల్లాలలో అంతస్సేవా శిక్షణ పొందుతారు. ఆ సందర్భంలో వాళ్ళు హెడ్ కానిస్టేబుల్, సబ్ ఇన్స్పెక్టర్‌లు. ఇన్స్పెక్టర్‌లు మొదలయినటువంటి పోలీస్ క్రమానుగత శ్రేణిలోని వివిధ పదవులలో స్వల్పకాలం పనిచేయవలసి ఉంటుంది. అప్పుడు వాళ్ళను డిప్యూటీ సూపరింటెండెంట్ పదవులలో నియమిస్తారు.

సచివాలయ శిక్షణ సంస్థ (Secretariat Training School) : పైన చెప్పినట్లు అఖిల భారత కేంద్ర సర్వీసులు జాతీయ పరిపాలన అకాడమిలో అయిదు మాసాల సామాన్య పునాది కోర్సును పొందుతాయి. దీని తరవాత అవి వాటి వాటి ప్రత్యేక శిక్షణ కోర్సులకు సంస్థలకు పోతాయి. ఐ. ఏ. ఎస్. నియోగితులకు మూడు సంవత్సరాల శిక్షణ కాలం ఉంటుంది. దీనిలో కొంత భాగం జిల్లాలకో, సచివాలయంలో ఆచరణలో ఉన్న పరిపాలనను గురించి తెలుసుకోవడానికి వెచ్చించడం జరుగుతుంది. మిగిలిన కాలం వాళ్ళ శిక్షణ హిందీ, కొన్ని పాశ్చాత్య భాషలు నేర్చుకోవడానికి అంతర్జాతీయ వ్యవహారాలు పౌత్య వెల్ప పద్ధతులు, ప్రక్రియలకు సంబంధించిన విషయాలు నేర్చుకోవడానికి వినియోగించడం జరుగుతుంది.

ఇండియన్ ఆడిట్ అకౌంట్స్ సర్వీసుకు శిక్షణ (Training for Indian Audit and Accounts Service) : ఈ సర్వీసుకు నియమితులైన వాళ్ళు మొదట ముస్సోరీలోని జాతీయ పరిపాలన అకాడమిలో అయిదు మాసాల పునాది కోర్సు శిక్షణ పొందుతారు. దీని తరవాత వాళ్ళపనికి సంబంధించిన విషయాలలో శాఖీయ పరీక్షలో కూర్చోవడానికి తయారు కావలె. ఏ. జి. కార్యాలయము, జిల్లా ట్రెజరీలు. పి. డబ్ల్యు డి డివిజన్ అకౌంట్ కార్యాలయం పనిలో పాల్గొనడం, చూడటం ద్వారా వాళ్ళు ప్రయోగాత్మక శిక్షణ పొందుతారు.

కొన్ని ఇతర సర్వీసులకు శిక్షణ ఏర్పాట్లు (Training Arrangements for certain Other Services): ఆదాయపు పన్ను సర్వీస్ ప్రొబేషనర్‌ల శిక్షణ కోసం

నాగపూర్‌లో ఒక శిక్షణ సంస్థ ఉంది. బరోడాలోని సిబ్బంది కళాశాల రైల్వే ట్రాఫిక్, రవాణా అకౌంట్స్ సర్వీస్‌కు నియమితులైన వాళ్ళకు శిక్షణ ఇస్తుంది. జూన్ 1958 లో స్థాపితమయిన సమాజాభివృద్ధి పరిశోధన అధ్యయన కేంద్ర సంస్థ (Central institute of Study and Research in Community Development) సమాజాభివృద్ధితో సంబంధం ఉన్న ముఖ్యమైన ఉద్యోగి బృందానికి 25 రోజుల స్వల్పకాల పునరధ్యయన శిక్షణ (Orientation Courses) ఏర్పాటు చేస్తుంది. ఈ శిక్షణ ఉపన్యాసాలు సామూహిక చర్చలు, సభాధ్యయనము (Syndicate Study) మొదలైన రూపాలలో ఉంటుంది. ఈ సంస్థ సమాజాభివృద్ధి కార్యాలలో అధ్యయనం పరిశోధనలను కూడా చేపడుతుంది.

పరిపాలన సిబ్బంది కళాశాల, హైదరాబాదు (The Administration Staff College, Hyderabad): హైదరాబాదులోని పరిపాలన సిబ్బంది కళాశాల (1957లో స్థాపితమైనది) దాని భావనలు, పద్ధతులు రెండిటిలోను దేశంలోని ఇతర శిక్షణ సంస్థలకు భిన్నమైనది. ఇది ఇంగ్లండ్‌లోని Menly on Taine లోని పరిపాలన సిబ్బంది కళాశాల పద్ధతి మీద ఆధారపడింది. సర్వీస్‌కు కొత్తగా చేరిన వాళ్ళను ఇది తీసుకోదు. శిక్షణ ఇవ్వదు. కాని చర్చలను ఏర్పాటు చేయడం వ్యాపారంలోని, పరిశ్రమలలోని, ఇతర క్షేత్రాలలో కార్యనిర్వాహకులు పరిపాలకుల మధ్య అనుభవ వినిమయాన్ని ఏర్పాటు చేయడం దీని ఉద్దేశము. వివిధ పరిధులలో పరిపాలనానుభవం ఉన్న అనుభవజ్ఞుల భావాలు పాల్గొన్న వారి పరస్పర ఉపయోగార్థం పరస్పర ఫలప్రదాన్ని (Cross fertilize) సంపన్నతను కలుగజేస్తుందని దీని ఉద్దేశము. అర్థశాస్త్రము. ప్రణాళికా రచన నిర్వహణ అకౌంట్స్, రాజ్యాంగము ప్రభుత్వము మొదలయిన వాటిమీద సమర్థులైన వారి ఉపన్యాసాలు ఏర్పాటు చేసినప్పటికీ లాంఛనప్రాయమైన బోధన ఏదీలేదు. మిగిలిన దానికి శిక్షణ పద్ధతులు సామూహిక చర్చలు సభాధ్యయనము.

కొన్ని రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు కూడా వాటి సొంత శిక్షణ సంస్థలను పథకాలను ఏర్పాటు చేసుకున్నాయి. ఉత్తరప్రదేశ్ ప్రభుత్వము కొద్ది సంవత్సరాల క్రితం అలహాబాద్‌లో ఒక సిబ్బంది కళాశాలను ప్రారంభించింది. స్థానిక సంస్థల ఉద్యోగుల కోసం శిక్షణను ఉత్తరప్రదేశ్, మధ్యప్రదేశ్ ప్రభుత్వాలు వరసగా అలహాబాద్, నాగపూర్‌లలో సంస్థాగతం చేసినాయి. మిగిలిన రాష్ట్రీయ ప్రభుత్వాలు కూడా ఇటువంటి ఏర్పాట్లను గురించి ఆలోచిస్తున్నవి.

ఇంకొక గమనించదగిన అభివృద్ధి ఏమంటే - కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల వివిధ శాఖలలోనుంచి అసంఖ్యాకులైన అధికారులను పరిపాలనలోని ప్రత్యేక శాఖలలో శిక్షణకోసం విదేశాలకు పంపించడం.

ఈ విధంగా ఇండియా శిక్షణమీద దృష్టిగలదిగా తయారవుతున్నా మన శిక్షణ ఏర్పాట్లు తగి ఉన్నవని, విమర్శనా దూరమని చెప్పడానికి వీలులేదు. కేంద్ర సచివాలయ ఉద్యోగులకు తప్ప మిగిలిన గుమాస్తా ఉద్యోగులకు క్రమబద్ధమైన శిక్షణ ఏర్పాట్లు రాలేదు. 1921 లోనే ఉత్తరప్రదేశ్‌లో కమిటీ నియమితమయి ఐ.సి.ఎస్. అధికారులకు ఇచ్చిన పద్ధతి మీదే రాష్ట్ర (అప్పటి ప్రావిన్షియల్) కార్యనిర్వాహక సర్వీస్ అధికారులకు కూడా శిక్షణ ఇవ్వవలెనని ఒక పథకాన్ని సిఫారసు చేసింది. కాని దీని నింకా అమలు జరపలేదు.

శిక్షణ పద్ధతిలోని ఈ ఖాళీలను పూరించవలె. ఉద్యోగి ఉద్యోగ జీవనంలో ఏదో ఒక దశలో ఇచ్చే శిక్షణే చాలదు. ఇది జీవితాంతం ఉండే ప్రవృత్తి కావలెననే అభినవ భావాల ననుసరించి వచ్చే ఇంకొక విషయాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకోవలె. ఉద్యోగి జ్ఞానాన్ని నవీకరించడానికి అతని భావాలను త్వరత్వరగా మారుతున్న భౌతిక, మానవీయ పరిసరాలకు అనుగుణంగా మలచడానికి ఉద్యోగికి సహాయపడేటట్లు పునర్ నవీకరణ కోర్సులను (Refresher Courses) తగిన వ్యవధులలో ఏర్పాటు చేయవలె. మద్రాస్ విశ్వవిద్యాలయంలో ఇచ్చిన ఉపన్యాస పరంపరలో కె. ఎమ్. పణిక్కర్ చాలా విషయాలలో సివిల్ ఉద్యోగుల మానసిక స్థితి అతడు కాలేజి, విశ్వవిద్యాలయం విడిచిపెట్టినప్పుడు ఉన్నట్లుగానే ఉన్నదని అందువల్ల జ్ఞానం విషయంలో దృక్పథం విషయంలో పూర్వం వలెనే ఉన్నాదని. చెబుతూ మన శిక్షణ ఏర్పాట్ల విషయంలోని ముఖ్యలోపాలను వేలెత్తి చూపించినాడు. చివరగా ప్రభుత్వ పాలన శాస్త్ర సిద్ధాంతాలకు విరుద్ధంగా ఉన్నత వర్గాలలో ఉన్నవారితో సహా భారత దేశంలోని ప్రభుత్వాధికారుల శిక్షణను అప్పటికే విశదీకరించడం జరుగుతున్నది. ఈ విషయాన్ని క్రమబద్ధంగా అధ్యయనం చేయడం శిక్షితునికి వ్యవస్థ పరిపాలన శిల్పపద్ధతులను బోధిస్తుంది అనే అంతర్ దృష్టిని ఎవరూ అభినందించడం లేదు.

ఉద్యోగుల ఉత్తరోత్తర విద్య విషయంలో భారత ప్రభుత్వానికి నిర్దిష్టమైన సుస్థాపితమైన విధానం లేదు. అధిక సంఖ్యాకులైన యువక ప్రభుత్వోద్యోగులు కేంద్ర రాష్ట్ర రాజధానులలో మరి ఇతరచోట్ల వాళ్ళ ఉద్యోగులు వాళ్ళ పదోన్నతి అవకాశాలను ఎక్కువ చేసుకోవడానికి విశ్వవిద్యాలయ డిగ్రీలను పొందడం కోసం ఉదయపు సాయంత్రపు కళాశాలల్లో చేరుతున్నారు. ఉద్యోగమిచ్చిన కార్యాలయాల, శాఖల అధికారుల అనుజ్ఞను పొందవలసి ఉంటుంది. కొన్ని సమయాలలో దీనిని నిరాకరించడం కూడా జరుగుతుంది. ప్రభుత్వోద్యోగులు సర్వీస్‌లో చేరిన తరవాత విద్యను పొందడానికి ప్రభుత్వం వాళ్ళకు సహకరించి ప్రోత్సహించవలెనని ఆ విధంగా వాళ్ళు సర్వీస్‌లోని ఉన్నత గ్రేడ్‌లను భర్తీ విషయంలో బయటి వారితో వాళ్ళు సమర్థంగా విజయవంతంగా చేయగలరని కేంద్ర వేతన నిర్ణాయక సంఘం ముందు ఉద్యోగుల సంఘాల ప్రాతినిధ్యాలు నెరపినవి. ఈ కోరికపట్ల ప్రభుత్వం తీవ్రమైన సానుభూతిని ప్రకటించింది. బ్రిటన్‌లోని అషిటన్ కమిటీ తగిన సమయాన్ని ఇవ్వడం ఆమోదించిన వాళ్ళకు ఫీస్ చెల్లించడం వంటివి చేయడం ద్వారా వృత్తి సంబంధమైనది కానటువంటి భవిష్యత్ అర్హతలు పొందడానికి వాళ్ళ సిబ్బందిని ప్రోత్సహించడం వృత్తి సంబంధమైనది కాని సాధారణ విద్య విషయంలో వ్యక్తి అతడే ఫీస్ కట్టుకొన్నా ప్రభుత్వం తగిన ఏర్పాట్లు చేయడం ద్వారా ప్రభుత్వం సహకరించవచ్చు అనే సిఫారసులను ఆమోదించింది.[15]

15. Central Pay Commission Report, paras 79 and 135
49)

ప్రవర్తన - క్రమశిక్షణ
(Conduct And Discipline)

ప్రభుత్వోద్యోగులకు ప్రవర్తన నియమావళి ఆవశ్యకత
(Need for Conduct Rules for Government Servants)

పౌరులు లేదా ప్రజలు పరిపాలకుల అడుగుజాడలను అనుసరిస్తారు, అని పురాతన సంస్కృత వాక్యం చెబుతుంది.[16] అందువల్ల ప్రజలకు మార్గదర్శకంగా ఉండటానికి ప్రభుత్వోద్యోగులలో ప్రవర్తన, సుస్థితి ఉన్నత స్థాయిలో ఉండవలె. పౌరుల కార్యక్రమాల మీద జీవితం మీద అధికారులకు తగినంత అధికారం ఇవ్వడం జరిగింది. వారు తమ ప్రయోజనం కోసం ఈ అధికారాన్ని దుర్వినియోగం చెయ్యకుండా నిరోధించటానికి ప్రవర్తన నియమావళి అవసరము. ప్రభుత్వోద్యోగుల రాజకీయ తాటస్థ్యము ఆధునిక సివిల్ సర్వీస్ వ్యవస్థీకరణ ప్రథమావసరము. దీనిని దృఢం చెయ్యడానికి కూడా ప్రవర్తన నియమావళి అవసరము. ఈ కారణాలవల్ల ఈ రోజుల్లో అన్ని ప్రభుత్వాలు ఉద్యోగుల ప్రవర్తనను క్రమబద్ధం (Regulate) చెయ్యడానికి నియమావళి రూపొందించి అమలు జరుపుతున్నాయి.

ప్రభుత్వోద్యోగుల కోసం ప్రవర్తన నియమావళి సోదాహరణంగా కింది రకాలైన విషయాలకు సంబంధించి ఉంటుంది.

(i) కార్యాలయ అధికారులతో సరిఅయిన ప్రవర్తనతో నడుచుకోవడం రాజ్యంపట్ల విధేయత చూపడం

(ii) ప్రైవేటు వాణిజ్యం లేదా వ్యాపారం అప్పు లివ్వడం ఆస్తి అర్జన అమ్మకంలో వాళ్ళు పాల్గొనడం మీద ఆంక్షలను విధించడం ద్వారా అధికారుల చిత్తశుద్ధిని రక్షించడం.

(iii) కార్యాలయ, ప్రైవేట్ గృహసంబంధ జీవితం నైతిక నియమావళిని పాటించడం.

(iv) ప్రజలనుద్దేశించి మాట్లాడటం పత్రికలలో వ్రాయడం ప్రచురణతో సహా ప్రభుత్వోద్యోగుల రాజకీయ కార్యకలాపాలను క్రమబద్ధం చెయ్యడం.

ప్రభుత్వోద్యోగుల కార్యకలాపాలమీద ఆంక్షలను విధించడంలో ప్రవర్తన నియమావళి దేశంలోని సామాన్య న్యాయాన్ని అతిక్రమించి పోవచ్చు. కొన్ని విషయాలలో అవి వాళ్ళ పౌరహక్కుల మీద కోత విధించవచ్చు. ప్రభుత్వోద్యోగ స్థానము, ఉద్యోగులకు ఒక పదవితోబాటు సామాన్య పౌరులకు లేని కొన్ని ప్రయోజనాలను ప్రత్యేక హక్కులను తెచ్చి పెడుతుంది. కాబట్టి ప్రభుత్వోద్యోగి అతని పదవిని ఆవశ్యకం చేసే కొన్ని అదనపు ధర్మాలకు కట్టుబడి ఉండమని అడగడం సమంజసమే. ప్రవర్తన నియమావళి ప్రభుత్వోద్యోగి మీద రుద్దే నిర్బంధాలు అతని ప్రాథమిక హక్కులను సంక్షిప్తంగా భావించవు. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాల సుప్రీంకోర్టు జస్టిస్ హోమ్ (Justice Homes) మాటలలో ''అపీల్ దారుకు రాజకీయాల గురించి మాట్లాడే రాజ్యాంగ బద్ధమైన హక్కు ఉంది. కాని పోలీస్‌గా వ్యవహరించే రాజ్యాంగ బద్ధమైన హక్కు లేదు.''

16. Yatha Raja Tatha Praja.

భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగుల ప్రవర్తన నియమావళి
(Government Servants Conduct Rules in India)

యుద్ధంవల్ల సృష్టించబడిన పరిస్థితుల ఫలితంగా ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో పెచ్చు పెరిగిన అవినీతి, బంధు పక్షపాతంవంటి దోషారోపణల దృష్టితో ఇప్పుడు భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగుల ప్రవర్తన నియమావళిని తగినంతగా గట్టి పరచడం జరిగింది. ఉదాహరణకు పునఃపరిశీలిత అఖిల భారత సర్వీస్ (ప్రవర్తన) నియమావళి 1954 ను సమగ్రంగా పరిశీలించవచ్చు. పునః పరిశీలించిన నియమావళి పాత నియమావళిలోని ఎన్నో ప్రొవిజన్లను చేర్చేటప్పుడు కొన్ని కొత్తవి ఖచ్చులు ప్రభుత్వోద్యోగులు అప్పులీసుకోవడం, ఇవ్వడం, వాణిజ్యం, వ్యాపారంలో మునిగిపోవడం విలువైన స్థిరచరాస్తి ఆర్జన, అమ్మకము, బహుమానాలను పారితోషికాలను అంగీకరించడం దోషరహితంగా నడుచుకోవడం, ప్రభుత్వోద్యోగుల ప్రవర్తన, ఒకరి సర్వీస్ గురించి ఉన్నతాధికారులపై రాజకీయమైన లేదా బయటి ఒత్తిడిని తేవడం ఇద్దరిని పెళ్ళి చేసుకోవడం వంటి వాటికి సంబంధించినవి చేర్చడం జరిగింది.

పెట్టుబడులు మదుపులు వాటికి సంబంధించి ఏ ప్రభుత్వోద్యోగి లాభాపేక్షతో కూడిన పెట్టుబడి పెట్టకూడదని నియమాలు చెబుతాయి. అస్థిరమైన విలువగల పౌర సెక్యూరిటీల కొనుగోలు, అమ్మకం ఈ సందర్భంలో లాభాపేక్షతో కూడిన పెట్టుబడిగా ప్రకటించటం జరిగింది. ఏ అధికారి కూడా అతని భార్యనుగాని కుటుంబ సభ్యునిగాని అతనిని చిక్కులో పెట్టే లేదా అతని కార్యాలయ ధర్మాలను నెరవేర్చేటప్పుడు అతనిపైన ప్రభావం పడవేసే పెట్టుబడి పెట్టడానికి అనుమతించ కూడదు.[17] ఈ నియమము ఉద్యోగి వివరించరాని సొంత ఆస్తి పెరుగుదల లేదా లాభాపేక్షగల జూదం ప్రతిఫలం అని వాంచకుండా ఉండటానికి రక్షణగా ఉద్దేశించటం జరిగింది.

అప్పు తీసుకోవడం అప్పులివ్వడానికి సంబంధించి ఏ సర్వీస్ సభ్యుడు కూడా బాంక్‌లో గాని, ఏదైన ఫర్మ్‌లో గాని సాధారణ క్రమంలో పొదుపుచేసి ధనాన్ని అప్పు తీసుకోవడం గాని లేదా అతని అధికార పరిధిలోని ఏ వ్యక్తికి ధన సంబంధమైన విషయాలలో కట్టుబడి ఉండిగాని లేదా ప్రభుత్వపు ఉత్తరువు ముందు లేకుండా అతని భార్యను లేదా కుటుంబ సభ్యుని అనుమతించడం గాని చేయకూడదు.[18] స్నేహితుని నుంచి గాని బంధువునుంచిగాని వడ్డీలేని చిన్న తాత్కాలిక మొత్తాన్ని పొందడం లేదా గుర్తింపు పొందిన వ్యాపారుల దగ్గర అపఖాతాలను (అప్పు) చేయడం ఎట్లాయినా ఈ నియమం విధించే నిర్బంధం కిందికి రావు. ఏ సర్వీస్ సభ్యుడూ అతని అధికారపరిధిలో సొంతభూమిగాని, ఆస్తిగాని గల వ్యక్తికి వడ్డీగల లేదా వడ్డీలేని అప్పు ఇవ్వడం కూడా నిషేధం పొందింది.

ఏ ప్రభుత్వోద్యోగి కూడా ప్రభుత్వపు పూర్వ మంజూరు లేకుండా ప్రత్యక్షంగా గాని పరోక్షంగా గాని ఏదైన వాణిజ్య లేదా వ్యాపారం చేయడం లేదా ఏదైనా ఉద్యోగాన్ని చేపట్టడం చేయకూడదని కూడా ఈ నియమాలు చెబుతున్నాయి.

ఆస్తి ఆర్జన మొదలయిన వాటికి సంబంధించి ప్రతి సర్వీస్ సభ్యుడు మొదటి సారిగా సర్వీస్‌లో నియమితుడైనపుడు ఆ తరవాత ప్రతి 12 నెలల కాలానికి అన్ని రకాల

---

17. All India Services Conduct Rules, No. 13 (2)
18. Ibid., 13 (5)

స్థిరాస్తి ప్రతిఫలం ఆర్జన లేదా వారసత్వం ద్వారా అతనికి వచ్చిందా లేదా అతని పేరుమీద గాని అతని కుటుంబ సభ్యులలో ఎవరి పేరుమీదనైనా గాని లేదా ఇంకెవరి పేరుమీదనైనా కుదువ ద్వారా అతడు పొందిన వాటి గురించి అతడు నివేదించవలె. ఇంకా అతనిని అతనికున్న లేదా అతని కుటుంబ సభ్యులకున్న స్థిరచరాస్తి పూర్తి నివేదికను ఎట్లా పొందింది ఏ ఆధారాల ద్వారా ఆర్జించింది అని వివరంగా నివేదించమని అడగవచ్చు. విలువలో 1000 కి మించే వ్యవహారం (కొనుగోలు అమ్మకం లేదా ఇంకేదైనా) సర్వీస్ సభ్యుని చరాస్తికి సంబంధించినది ప్రభుత్వానికి వెంటనే నివేదించవలె. ముందు ప్రభుత్వాను మతి పొందే ప్రసిద్ధ ప్రతినిధి ద్వారా దానిలోకి దిగవలె.[19]

పెళ్ళిళ్లలో వార్షికోత్సవాలలో చావులలో లేదా ఏదైనా మత సంబంధమైన ఉత్స వాలలో ఎవరైనా ఇచ్చిన బహుమతులు పారితోషికాలను సమ్మతించడం గురించి ప్రభుత్వో ద్యోగులు ప్రభుత్వానికి అది చిన్న మొత్తమైనా (50 రూపాయలకు మించకపోతే) నివేదించవలె. ప్రభుత్వం దానికి సబబని తోచిన మార్గంలో నియోగం చేయడానికి అనుమతిస్తుంది.[20]

ప్రభుత్వ పూర్వానుమతి ఉంటేనే తప్ప, ప్రభుత్వోద్యోగి అతని అధికారిక చర్య వ్యతిరేక విమర్శలకు గురి అయినప్పుడు లేదా అతనిని కించ పరిచే స్వభావం గలది అయి నప్పుడు కోర్టుకు పోవడానికి గాని పత్రికలకివ్వడానికి గాని వీలులేదు అని నివేదించడ మయింది. ఏది ఏమైనా ఇది అతని ప్రయివేట్ ప్రవర్తన లేదా చర్యల దోషముక్తి (Vindication) కి వర్తించదు.

ఒకరికన్నా ఎక్కువమంది జీవించి ఉన్న భార్యలున్న వ్యక్తులు అఖిల భారత సర్వీసులకు నియామకానికి అనర్హులు. ప్రభుత్వపు పూర్వానుమతి లేనిదే ఏ అధికారి కూడా మొదటి భార్య బ్రతికుండగా రెండో భార్యను వివాహమాడకూడదు. ఈ అనుమతికి ప్రత్యేక కారణాలుండవలె. వివాహితలైన స్త్రీలు హక్కుగా ఐ. ఏ. ఎస్‌కు గాని నియమితలు కారాదు. ఎవరైనా స్త్రీ ఆ విధంగా నియమిత అయి వివాహం చేసుకొంటే సమర్థమైన సేవా నిర్వహణకు అవసరమైతే ప్రభుత్వం ఆమెను రాజీనామా చేయమని కోరవచ్చు.

ప్రభుత్వోద్యోగులు రాజకీయాలలో పాల్గొనడం లేదా ప్రజలనుద్దేశించి ఉపన్య సించడం ద్వారా పత్రికలలో ఇవ్వడం ద్వారా లేదా ప్రచురణల ద్వారా ప్రభుత్వాన్ని విమ ర్శించడం నిషేధం పొందింది. ఈ విషయానికి సంబంధించిన నియమాలు భారత దేశంలోని లేదా భారతదేశ వ్యవహారాలకు సంబంధించిన ఏ రాజకీయోద్యమంలోను ఏ ప్రభుత్వోద్యోగి కూడా ఏ విధంగానైనా సహాయం చేయడంగాని చేయకూడదు అని చెబుతున్నాయి. రాజ కీయోద్యమం అంటే ప్రభుత్వానికి వ్యతిరేకంగా ప్రత్యక్షంగా గాని, పరోక్షంగాగాని విరోధము కలిగించే, చీకాకు పరిచే ఉద్యమం, కార్యకలాపాలు కావచ్చు లేదా వివిధ వర్గాల పౌరుల మధ్య శత్రుత్వ భావాలను వృద్ధి పొందించేవి లేదా ప్రజాశాంతిని భంగపరిచేవి కావచ్చు. ఏ ప్రభుత్వోద్యోగి అతని మీద ఆధారపడిన ఏ వ్యక్తిని వినాశకరమైన కార్యకలాపాలలో పాల్గొనడానికి గాని లేదా సహాయం చేయడానికి గాని అనుమతించకూడదు. పూర్ణకాల

19. All India Services Conduct Rules, 1954, No. 15.
20. Ibid., No 10 (1).

ప్రభుత్వోద్యోగి శాసన సభలకు జరిగే ఎన్నికలకు సంబంధించి ప్రచారం లేదా ఏ విధంగానైనా కల్పించుకోవడం అతని ప్రభావాన్ని వినియోగించడం చేయకూడదు కాని అతడు ఏ విధంగా వోటు చేయదలచుకొన్నది లేదా చేసింది చెప్పకుండా అతని వోటు హక్కును వినియోగించుకోవచ్చు. అతడు ఏదైనా శాసన సభకు అభ్యర్థిగా నిలవడం లేదా నియోజకుల నుద్దేశించి ఉపన్యాసాలు ఇవ్వడం నిషేధించడం జరిగింది. ఏదైనా స్థానిక సంస్థకు కూడా ఇవన్నీ సమర్థాధికారి అనుమతి లేకుండా చేయకూడదు.[21]

ఈ నియమాలు సివిల్ ఉద్యోగి అతని భావాలను పత్రికల ద్వారా లేదా రేడియోల ద్వారా తెలిపే స్వాతంత్ర్యంమీద నిర్బంధాలను విధిస్తున్నాయి. ప్రభుత్వ పూర్వానుమతి ఉంచేనే తప్ప, ఏ ప్రభుత్వోద్యోగి అయినా వార్తాపత్రికకు, నియతకాల పత్రికకు సంపాదకత్వం వహించకూడదు. వ్యాసాలు (Artic'es) ఇవ్వకూడదు. పత్రికలకు లేఖలు వ్రాయకూడదు. ఆకాశవాణి ప్రసారాలలో పాల్గొనకూడదు. అవి కేవలం సాహిత్య పరమైనవి, శాస్త్రీయ స్వభావమున్నవి అయితే అతడు పాల్గొనవచ్చు.[22] ప్రభుత్వ చర్యనుగాని విధానాన్నిగాని వ్యతిరేకంగా విమర్శించే ప్రభావంగల లేదా విదేశాలతో ప్రభుత్వానికి గల సంబంధాలను చీకాకుపరిచే సామర్థ్యం గల వివరణగాని వాస్తవ పరిస్థితిగాని (Statement or fact) లేదా అభిప్రాయం పత్రికలద్వారా వెలిబుచ్చరాదన్న అనుమతిపొందలేదు.[23] ప్రభుత్వోద్యోగి ఎట్లయినా తన అభిప్రాయాలను తన కార్యాలయ కర్తవ్యాలను నిర్వర్తించడంలో అధికారికంగా వెలిబుచ్చవచ్చు.

ప్రభుత్వోద్యోగుల రాజకీయ కార్యకలాపాలు
(Political Activities of the Public Servants)

ప్రభుత్వోద్యోగుల ప్రవర్తన నియమావళిలో వాళ్ళ రాజకీయ కార్యకలాపాల కన్న ఎక్కువ వివాదాలను లేవదీసేది ఇంకేదీ లేదు. ఒక ప్రక్క ప్రభుత్వోద్యోగులు రాజకీయ తటస్థత ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వంలో ప్రాథమికావసరం కాగా ఇది సమర్థంగా పని చేయడానికి అవసరం అవుతున్నది. వేరొక పక్క ప్రభుత్వోద్యోగులు మేధావులైన పౌర విభాగంలో భాగంగా ఏర్పడటమే కాక విస్తృతి పొందుతున్న రాజ్య కార్యకలాపాలలో వాళ్ళ సంఖ్య పెరుగుతున్నది. ఆ విధంగా అధిక సంఖ్యాకులైన పౌరులను వారి రాజకీయ హక్కులను వినియోగించకుండా దూరం చేయడం జరుగుతున్నది. అందువల్ల ఉద్యోగుల రాజకీయ నిష్పాక్షికతను వాళ్ళ సాధారణ పౌరహక్కులను అనుభవించే స్వాతంత్ర్యంలో పునస్సంధానం చేయడమే సమస్య.

ఈ సమస్య బ్రిటన్‌లో నియమించిన ప్రభుత్వోద్యోగుల రాజకీయ కార్యకలాపాలపైన (మాస్టర్ మన్) కమిటీ (1948-49) సవివరంగా పరిశీలించింది. ఆ నివేదిక విశ్లేషణ (1949) దానిలో ఇమిడి ఉన్న వివిధాంశాలను గురించి చెప్పింది.

పరిశీలన పొందవలసిన ప్రధానమైన రాజకీయ కార్యకలాపాలు మూడు. అవి:[24]

---

21. All-India Services Conduct Rules, No. 2.
22. All-India Services Conduct Rules, No. 5.
23. Ibid., Rule-6.
24. Report of The Committee on the Political Activities of the Civil Servants (1949), p. 29.

1. పార్లమెంటరీ అభ్యర్థిత్వము. సర్వీసులు.
2. జాతీయ స్థాయిలో a) వ్యక్తిగత ప్రభుత్వోద్యోగుల b) సివిల్ సర్వీస్ సిబ్బంది సంఘాల పార్టీకి సంబంధించిన. సంబంధించని ఇతర రాజకీయ కార్యకలాపాలు.
3. స్థానిక ప్రభుత్వంలో పాల్గొనడం ప్రత్యేకంగా స్థానిక మండలాలలో, కమిటీలలో సభ్యత్వము.

సివిల్ సర్వీస్ సభ్యుల పార్లమెంటరీ సభ్యత్వానికి సంబంధించి బ్రిటన్‌లో దీనిని 1927 వరకు పూర్తిగా నిషేధించినారు. ప్రభుత్వోద్యోగి పార్లమెంటుకు తన సభ్యత్వాన్ని ప్రకటించిన వెంటనే రాజీనామా చేయవలసి ఉండేది. ఆ సంవత్సరం క్రౌన్ ఉద్యోగుల (పార్లమెంటరీ అభ్యర్థిత్వము) నియమము 1927 ద్వారా సర్వీస్ శాఖల పారిశ్రామికోద్యోగులు ఈ నిషేధం నుంచి విముక్తి పొందినారు. మాస్టర్ మన్ కమిటీ (1948-49) రాజకీయ కార్యకలాపాలలో పాల్గొనడమనేది ప్రజల నమ్మకాన్ని సర్వీస్ సామర్థ్యాన్ని క్షీణింప జేసిన చోట ఇది క్షీణింప జేయనిచోట ఆ సర్వీసుల మధ్య వ్యత్యాసాన్ని చెప్పింది. అందువల్ల పరిపాలక వృత్తి సంబంధ, శాస్త్రీయ, సాంకేతిక, క్లరికల్, టైప్‌రైటింగ్ గ్రేడ్‌ల కింద ఇంకా చిన్నవైనా చేతి పనివాళ్ల (కొన్ని మినహాయింపులతో ఉదాహరణకు పోలీస్ కానిస్టేబుల్) పారిశ్రామిక గ్రేడ్‌లపైన సరిహద్దు రేఖను గీయవలెనని అది సిఫారసు చేసింది. ఆ రేఖకు కింద ఉన్నవాళ్ళను ముందుగా రాజీనామా చేయవలసిన అవసరం లేకుండానే పార్లమెంటరీ అభ్యర్థిత్వానికి అనుమతించవచ్చు. ఈ రేఖపైనున్న వాళ్ళమీద నిషేధం కొనసాగుతుంది.[25] ఈ సిఫారసు ఉపపత్తి ఏమంటే, ఏ అధికారులైతే విధాన రూపకల్పనలో సహాయపడి దాని అమలును గురించి నిర్దేశించి పర్యవేక్షణ చేస్తారో విచక్షణాధికారాన్ని ఉపయోగిస్తారో, లేదా రహస్య సమాచారానికి సంబంధించిన ఆధారాలు కలిగి ఉంటారో వాళ్ళను పార్లమెంటరీ అభ్యర్థిత్వానికి అనుమతించ కూడదు ఎందుకంటే, అటువంటి చర్య వాళ్ళ నిష్పాక్షికత మీద ప్రజల నమ్మకం తగ్గిపోవడానికి దారి తీస్తుంది. ఎవరి పనయితే చేతి పనికి సంబంధించింది పారిశ్రామిక స్వభావం గలది అవుతుందో వాళ్ళను ఆ విధంగా చేయడానికి నిస్సంకోచంగా అనుమతించవచ్చు ఎందుకంటే, వాళ్ళ రాజకీయ ఆలంబనంవల్ల వాళ్ళపని దెబ్బతినదు. ఇదేకాక ఈ కమిటీ ఈ తరగతి ప్రభుత్వోద్యోగులకు వాళ్ళ పార్లమెంటరీ సభ్యత్వంకోసం ఒక నెల సెలవులకు కూడా అనుమతించవలెనని సిఫారసు చేసింది. ఎన్నికయితే రాజీనామా చేస్తారు. కాని వాళ్ళు ఎమ్. పీలుగా పదవీ విరమణచేస్తే (అయిదు సంవత్సరాలు కాకపోతే వాళ్ళకు పది సంవత్సరాలకన్న తక్కువ సర్వీస్ ఉంటే) వాళ్ళు పునః స్థాపనకు అర్హులు కావలె. వేరే విషయంలో తిరిగి రావడానికి అనుమతించే విషయాన్ని గురించి సానుభూతి పూర్వకంగా పరిశీలించవలె. భారతదేశంలో ఇప్పటివరకు సర్వీస్‌లోని ఏ భాగపు సభ్యులను కూడా పార్లమెంటు సభ్యులు కావడానికి అనుమతించే ప్రశ్న ఉదయించినట్లు కనిపించదు. రాజీనామా చేయకుండా అటువంటి అభ్యర్థిత్వాన్ని పొందడానికి ప్రభుత్వ ఉద్యోగులందరిని ఒకేవిధంగా నిషేధించడం జరిగింది. రెండో దానిని అనుసరించి వేరు రకమైన రాజకీయ కార్యకలాపాలలో కిందివి ఉంటాయి:

25. **Report of the Committee on the Political Activites of the Civil Servants, p. 3, Paras 1 to 3.**

a) జాతీయ లేదా స్థానిక పార్టీ రాజకీయ వ్యవస్థలో పదవిని నిర్వహించడం.
b) పార్టీ రాజకీయాలను గురించి పబ్లిక్ ప్లాట్‌ఫారమ్ మీద మాట్లాడటం.
c) పార్టీ రాజకీయాల మీద పత్రికలకు లేఖలు వ్రాయడం లేదా కరపత్రాలను ప్రచురించడం లేదా ప్రభుత్వాన్ని విమర్శించడం.
d) ప్రచారం చేయడం.

ఇక్కడ బ్రిటన్‌లో ఉన్న పరిస్థితి ఏమంటే ప్రభుత్వోద్యోగులు రాజకీయ పార్టీలకు చెందినవారు కావచ్చు. వోటు చేయవచ్చు. కాని ఇతర కార్యకలాపాలకు సంబంధించి సివిల్ ఉద్యోగులు అన్ని వేళల రాజకీయ సంబంధమైన విషయాలలో జోక్యం కలిగించు కోకుండా ఉండవలె. వాళ్ళు ముఖ్యంగా ఏదో ఒక పక్షం వహించకూడదు. లేదా సివిల్ ఉద్యోగి రాజకీయ ప్రతిపత్తిలో జోక్యం కల్పించుకోరాదు అని నియమాలు చెబుతున్నాయి. పార్టీ వ్యవస్థలో పదవిని నిర్వహించడం (ఉదాహరణకు అధ్యక్షునిగా, కార్యదర్శిగా, కోశాధిపతిగా లేదా కమిటీ సభ్యునిగా) ప్రచారం చేయడం నిషేధం పొందినవి. రాజకీయ విప్రతిపత్తికి సంబంధించిన విషయాల మీద ప్రజల నుద్దేశించి మాట్లాడటం, వ్రాయడం కూడా నిషేధం పొందింది. ఈ నిర్బంధాలు ఎట్లయినా పారిశ్రామికులకు ఇంకా సరిహద్దు రేఖ ఉన్న ఇతరులకు వర్తించవు. వారి విషయంలో కార్యాలయ రహస్యాల చట్టం ఇంకా ఈ కార్యకలాపాలు ప్రభుత్వోద్యోగి కార్యాలయ ఆవరణలో డ్యూటీలో ఉన్నప్పుడు కార్యాలయం దుస్తులను ధరించినపుడు సాగించకూడదు అనే పరిమితి మాత్రం ఉంది.[26]

విశాల దృక్పథంతో చూస్తే ఏ వర్గంలోని ఉద్యోగులకు మినహాయింపు లేదనేది తప్ప భారతదేశంలో కూడా ఈ పరిస్థితే ఉంది. మాస్టర్‌మన్ కమిటీ ప్రజా శ్రేయస్సుకు సంబంధించిన పార్టీ రహిత విషయాల మీద ప్రభుత్వోద్యోగులు తమ అభిప్రాయాలను వెలిబుచ్చడం మీద ఉన్న నిర్బంధాలకు అనుకూలంగా లేదు. కాని అతడు ప్రైవేటు హోదాలోనే మాట్లాడవలె. వ్రాయవలె. అది కూడా సమభావంతో కూడినదిగా ఉండవలె. ఈ రోజులలో ప్రభుత్వోద్యోగాలలో సాంకేతిక నిపుణులు, శాస్త్రజ్ఞులు ఎక్కువ సంఖ్యలో ఉన్నారు. వాళ్ళ రాజకీయేతర స్వభావం ఉన్న సమావేశాలలో, చర్చలలో పాల్గొని వ్రాసి విజ్ఞానానికి తమ సహాయాలను ఇచ్చే స్థితిలో ఉండవలె. ఏది ఎట్లయినా ఈ సందర్భంలో కొన్ని రక్షణలు అవసరము వాటిని కింది విధంగా వర్గీకరించవచ్చు :

a) రాజకీయేతర విషయాలలో గూడా ప్రభుత్వోద్యోగి తన సొంత శాఖను విమర్శించకూడదు.
b) బయట సమావేశాలలో పాల్గొనడానికి శాఖాధిపతి అనుమతిని తీసుకోవలె.
c) ఆ విధంగా పాల్గొనడం అతని వ్యక్తిగత హోదాలోనే జరగవలె. అతని వ్యక్తిగత అభిప్రాయాలనే అతడు వెల్లడించవలె.
d) ఉద్యోగి చర్చలలో పాల్గొంటే సత్యసంబంధమైన విషయాలనే చెప్పవలె.
e) కార్యాలయ రహస్యాల చట్టాన్ని పాలించే అవసరాన్ని మరిచిపోకూడదు.
f) జోక్యంలేకుండా ఉండటం సమభావాన్ని కలిగి ఉండటం అనేవాటిని పాటించడంలో శ్రద్ధను కనబరచవలె.

26. Ibid., P. 31, Para. 6.

సిబ్బంది సంఘాల సమావేశాలకు సభలకు అధికారిక ప్రతినిధులు వెళ్ళి అప్పుడున్న పరిస్థితిలో ప్రవర్తన నియమావళిని అతిక్రమించి అసంగతమైన రాజకీయోపన్యాసాలను చేయవచ్చు. ప్రభుత్వం సాధారణంగా అటువంటి సంఘాల ఉపయోగాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని ఆ ఉపన్యాసాల పట్ల అనుకూల వైఖరిని అవలంబించవచ్చు. కాని అధికారిక ప్రతినిధుల సరిఅయిన నిగ్రహం, సమభావాల అవసరాన్ని గుర్తుంచుకోవలె

తుదిగా (3) స్థానిక ప్రభుత్వాలలో పాల్గొనడానికి సంబంధించి ఇంగ్లండ్‌లో 1909 నుంచి శాఖాధిపతి అనుమతి పొందిన పక్షంలో దీనిని అనుమతించినారు. ఈ అనుమతికి ఆధారం స్థానిక ప్రభుత్వం ఏ మాత్రం రాజకీయాలతో సంబంధంలేనిది కాదు. దీనిలో జాతీయ పార్టీలు ప్రవేశించినాయి. స్వతంత్ర అభ్యర్థులు ఎన్నికలలో విజయం పొందడం అంత సులభం కాదు ఏది ఏట్లయినా బ్రిటన్‌లో ఇప్పుడున్న పద్ధతి ఐదు సంవత్సరాలు కాలానికి కొనసాగేటట్లు గాని తరవాత పరిస్థితిని పునః పరిశీలన చేసేటట్లు ఈ కమిటీ సిఫారసు చేసింది. భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగులు శాఖాధిపతి అనుమతి పొందిన పక్షంలో స్థానిక సంస్థల ఎన్నికలకు అభ్యర్థులుగా నిలబడటానికి అనుమతించబడినారు. 1919 కి పూర్వం స్థానిక సంస్థలు ఎక్కువగా ఉద్యోగుల వశంలో ఉన్నప్పుడు వాస్తవానికి వీరిలో చాలామంది వాటిలో ఉండేవారు. 1919 సంస్కరణల ననుసరించి చేయబడినటువంటి కొత్త పురపాలక స్థానిక ప్రభుత్వాల చట్టాలు ఎట్లయినా సాధారణంగా ప్రభుత్వోద్యోగులు స్థానిక సంస్థలలో సభ్యత్వాన్ని పొందడానికి అనర్హులుగా చేస్తున్నాయి. మన దేశ ప్రత్యేక పరిస్థితులను బట్టి ఈ ఆచరణను వదలివేయడం ఇపుడు సాధ్యంకాదు.

క్రమశిక్షణ
(Discipline)

క్రమశిక్షణ చర్య - దాని రూపాలు
(Discipl nary Action and its Forms)

క్రమశిక్షణ చర్య అంటే కర్తవ్యాలను నెరవేర్చనందుకు లేదా ప్రవర్తన నియమాలను అతిక్రమించినందుకు ప్రభుత్వోద్యోగుల కిచ్చిన శిక్ష. ప్రొఫెసర్ వైట్ ప్రభుత్వోద్యోగుల మీద తీసుకొనే క్రమశిక్షణ చర్యకు ఉండే కారణాలను లేదా సందర్భాలను కింది శీర్షికలలో పట్టిక తయారుచేసినాడు :

1. కర్తవ్యం మీద శ్రద్ధ లేకపోవడం అనేది మందగమనం, సోమరితనం, అశ్రద్ధ, అస్తినష్టం మొదలయినవి అని అర్థము.
2. అసమర్థత.
3. అవిధేయత, అంటే చట్టాలను, నియమాలను అతిక్రమించడం లేదా అవిధేయత.
4. అవినీతి.
5. చిత్తశుద్ధిలేమి, అంటే లంచగొండితనం, అవినీతి మొదలయినవి.
6. గుర్తింపు పొందిన నీతిసూత్రాలను అతిక్రమించడం. ఉదాహరణకు అప్పులను చెల్లించలేకపోవడం, మత్తు పదార్థాలను సేవించిన స్థితిలో ప్రజలకు

కనిపించడం. అధికారిక పర్యవేక్షకులకు సరి అయిన మర్యాద ఇవ్వక పోవడం, సహోద్యోగులపట్ల, ప్రజలపట్ల సత్కృత చూపకపోవడం, ప్రవర్తన లేమి అనేవి సాధారణంగా ఉండేవి.

క్రమశిక్షణ చర్య లాంఛన ప్రాయం కానిది కానీ లాంఛనప్రాయమైనది కానీ కావచ్చు. లాంచన ప్రాయంకాని క్రమశిక్షణ చర్య బహిరంగమైన శిక్ష ఇవ్వదు. కాని నేరస్థుడైన ఉద్యోగికి అతని పైఅధికారి అసంతృప్తి రూపంలో శిక్షకు ఈ కిందివాటి ద్వారా వెల్లడిస్తాడు.

1. నిరుత్సాహపూరిత సంబంధాలు చూపడం
2. తక్కువ వాంఛనీయమైన పనిని తిరిగి అప్పగించడం.
3. సునిశితంగా పర్యవేక్షించడం.
4. ప్రత్యేక హక్కులకు నష్టం కలిగించడం లేదా నిలిపివేయడం.
5. సంగత విషయాలలో సంప్రదించకపోవడం.
6. ప్రతిపాదనలు లేదా సిఫారసులు మొదలయిన వాటిని తోసిపుచ్చడం.

ఇటువంటి చర్య ఉద్యోగి నేరం నిరూపించరానంత సూక్ష్మమైన దయినప్పుడు తీసుకోవడం జరుగుతుంది. నేరం నిరూపించడానికి వీలున్నచోట లాంఛన ప్రాయమైన చర్య తీసుకోవడం జరుగుతుంది. భారత సివిల్ సర్వీస్ (వర్గీకరణ, నియంత్రణ, అపీల్) నియమాలు కింది శిక్ష రూపాలను నిర్దేశిస్తున్నాయి.

1. అభిశంసన.
2. ఎఫిషియన్సీ బార్‌లో నిలుపడంతో సహా ఇంక్రిమెంట్‌లను లేదా పదోన్నతిని నిలిపివేయడం.
3. కింది పదవికి లేదా కాలశ్రేణికి లేదా కాలశ్రేణిలో నిమ్నస్థాయికి తగ్గించడం.
4. ఉత్తర్వులను అతిక్రమించడం లేదా అశ్రద్ధ చేయడంవల్ల ప్రభుత్వానికి కలిగించిన ధన సంబంధమైన నష్టంలో భాగాన్ని లేదా మొత్తాన్ని జీతంలో నుంచి తిరిగి తీసుకోవడం.
5. తాత్కాలికంగా తొలగింపు.
6. భవిష్యత్తు ఉద్యోగావకాశాలకు అనర్హుని చేయని విధంగా సర్వీస్ నుంచి తీసివేయడం.
7. భవిష్యదుద్యోగావకాశాలకు సాధారణంగా అర్హుని చేసే విధంగా సర్వీస్ నుంచి బర్తరఫ్ చేయడం.[27]

ఇంకా వేరే విధంగా క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకొనే రూపాలు, హెచ్చరిక చేయడం, ఉద్యోగి రికార్డులో వ్యతిరేకంగా ఎంట్రీలు వ్రాయడం, జరిమానాలు వేయడం, తగ్గించిన పెన్షన్లు, నిర్బంధ, పదవీ విరమణ మొదలయినవి. తీవ్రమైన ప్రతి నేరం విషయంలో నేర విచారణ చేయడంకూడా జరపవచ్చు.

27. The Civil Service (Classification, Control and Appeal) Rules No. 4 50)

క్రమశిక్షణచర్య తీసుకొనే అధికారము
(The Authority to take Disciplinary Action)

నియమించే, పదోన్నతినిచ్చే అధికారంవలెనే శిక్షించే అధికారం కూడా సాధారణంగా శాఖాధిపతికే ఉంటుంది. కాని వ్యవహరించవలసిన ఉద్యోగుల సంఖ్య పెద్దది కాబట్టి ఆచరణలో శాఖీయ క్రమానుగత శ్రేణిలోని వివిధ దశలలో ఉన్న ప్రధానాధికారులకు ఈ అధికారాన్ని ఎక్కువగా దత్తం చేయడం జరిగింది. ఒకవేళ ఉద్యోగి అతని తక్షణాధికారి నిర్ణయంవల్ల నష్టపోయినట్లు భావిస్తే క్రమానుగత శ్రేణితో వేరే ఉన్నతాధికారికి చివరగా శాఖాధిపతికే అపీల్ చేసుకొనే అధికారం ఇవ్వడం అనే దానికి కట్టుబడి ప్రత్యేక కార్యాలయం లేదా ఉపశాఖ పనిచేసే ఉద్యోగులకు సంబంధించిన క్రమశిక్షణ విషయాలను మొదటి దఫా కార్యాలయ లేదా ఉపశాఖాధిపతి నిర్వహించడం జరుగుతుంది.

కొందరు చెప్పిన ప్రత్యామ్నాయపు ఏర్పాటు అమెరికాలోని[28] కొన్ని అధికార పరిధులలో మరికొన్ని దేశాలలో వ్యవహారంలో ఉన్న ఏర్పాటు ఏమిటి అంటే, ఎంతో కొంత క్రమశిక్షణ తీసుకొనే అధికారాన్ని ఆ చర్యకు వ్యతిరేకంగా అపీలు అనే అధికారాన్ని పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్ లేదా వేరే ఏదైనా ట్రిబ్యునల్ వంటి బయటి స్వతంత్ర సంస్థకు ఇవ్వవలె ఇది ఉద్యోగికి నిష్పాక్షికత, మంచి జరగవలెననే ఉద్దేశంతో కోరబడింది. దీనిని గురించి వాదన ఏమంటే, నిందమోపబడినవారు ఈ సందర్భంలో శాఖీయాధికారులు వాళ్ళ న్యాయాధిపతులుగా కూడా ఉండటానికి వీలులేదు.

ఏది ఎట్లయినా అనుభవజ్ఞులైన పరిపాలకుల అభిప్రాయంలో విజయవంతమైన సమర్థమైన ప్రభుత్వ సర్వీస్ అటువంటి తత్త్వంపై ఎప్పుడూ అభివృద్ధి చెందలేదు. బయటి అధికారిని క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకొనే అధికారులు తీసుకొన్న చర్యమీద న్యాయనిర్ణయం చేయడానికి కూర్చోబెట్టిన వానివల్ల చెడు పరిణామాలెన్నో ఉన్నాయి. మొదట అది శాఖలోని ఉద్యోగుల సమర్థమైన పనికి క్రమశిక్షణకు బాధ్యులయిన శాఖాధిపతి అధికారాన్ని కించపరుస్తుంది. రెండోది, సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్‌వంటి బయటి అధికార సంస్థలు పరిపాలనా నిర్వహణ న్యాయబద్ధమైన చర్యను పాటించడానికి మెచ్చుకొనే బదులు వ్యక్తిగత ఉద్యోగుల పట్ల మానవత్వం కేవల న్యాయంవంటి వాటిని చూపడాన్ని మెచ్చుకోవచ్చు.[29] క్రమశిక్షణ వ్యవహారాలలో ఉన్న అసలు ప్రశ్న కేవలం న్యాయం గురించికాదు. కాని ఒక ప్రత్యేక వ్యక్తిని ప్రత్యేకమైన అధికార పదవిలో కొనసాగనివ్వడం సర్వీస్ శ్రేయస్సు ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్ట్యా మంచిదా కాదా? అనే ఔచిత్యానికి సంబంధించిన ప్రశ్న. చివరగా బయటి అధికారి శాఖీయాధికారుల నిర్ణయాన్ని తిప్పికొట్టడం అనేది ఆ అధికారులకు మళ్ళీ ఉద్యోగంలోకి తీసుకోబడిన ఉద్యోగికి చాలా బాధాకరంగానే ఉంటుంది. ఉద్యోగి బృందపాలనకు వివాదశీలమైన నిస్పృహతో కూడిన ధోరణి తెచ్చి పెడుతుంది.

---

28. on the Peculiar American phraseology the two arangements are "Open back door" and "the closed back door" respectively. The "Open door" vests the disciplinary power entirely in the departmental authorities as is characteristic of the U.S.A. Civil Service "Closed back door" exists where a dismissed employee can appeal to the Civil Service Commission which has the power to reinstate him with arrears of pay if it thinks it fit.
29. Pfiffner, Public Administration, P. 32.

బ్రిటన్‌లో టామ్లిన్ కమిషన్ క్రమశిక్షణ ఉత్తరువుకు వ్యతిరేకంగా అపీల్‌లు వినడానికి కేంద్ర బోర్డును సృష్టించే ప్రతిపాదనకు తీవ్రమైన వ్యతిరేక అభిప్రాయాన్ని వెలిబుచ్చి ఈ విషయంలో శాఖీయాధికారుల అధికారం అక్షీణంగా ఉండవలెనని ప్రవచించింది. భారతదేశంలో కేంద్రవేతన సంఘం కూడా ఈ అభిప్రాయానికే వచ్చింది.[30] అది ''క్రమశిక్షణ విషయాలలో బయటిసంస్థ జోక్యానికి తావివ్వటం ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్ట్యా కోరదగింది లేదా ఆచరించదగింది అని మేము అనుకోము'' అన్నది.

దీని కంతటికి అర్థం క్రమశిక్షణ చర్యకు గురిఅయిన వ్యక్తిగత ఉద్యోగికి మంచి న్యాయం జరగకూడదని కాదు. కాకపోతే శాఖలోనే తగిన యంత్రాంగం ప్రక్రియను సృష్టించడం ద్వారా నేరస్థుని బలిచేయడానికి దారితీసి మధ్యవచ్చే వ్యక్తిగత పాక్షికాభిప్రాయాలను తొలగించడానికి అన్నిరకాల జాగ్రత్తలు తీసుకోవలె.

భారతదేశంలోని స్థితి (The Position in India)

భారతదేశానికి సంబంధించినంత వరకు రాజ్యాంగంలోని 311వ ప్రకరణం చెప్పేదేమంటే, కేంద్రసివిల్ సర్వీస్ లేదా అఖిల భారత సర్వీస్ లేదా రాష్ట్రసివిల్ సర్వీస్‌కు చెందిన ఏ వ్యక్తికూడా తనను నియమించిన అధికారికన్నా కింది అధికారిచేత తొలగింపు లేదా బర్తరఫ్ పొందడు. నియామకాధికారం కేంద్రం లేదా రాష్ట్రసర్వీస్‌ల విషయంలో వరసగా రాష్ట్రపతి లేదా గవర్నర్ నుంచి శాఖాధికారులు వారి ఆధీనాధికారుల వరకు ఉంటుంది. కాబట్టి తొలగించే లేదా బర్తరఫ్ చేసే అధికారం కూడా అధిపతులు లేదా అధికారులకే ఉంటుంది. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే ఇప్పుడున్న స్థితి ఏమంటే, అఖిల భారత సర్వీస్ సభ్యులు సాయుధబలాల కమీషన్ అధికారులను తొలగించే అధికారం రాష్ట్రపతికి మాత్రమే ఉంది. వీరి విషయంలో స్వల్పతర క్రమశిక్షణ చర్యలు తీసుకొనే అధికారం ప్రభుత్వానికి ఉంది. ఇతర తరగతుల సివిల్‌సర్వీస్ ఉద్యోగులు కేంద్రప్రభుత్వ పరిపాలక నియంత్రణలో ఉండే కేంద్రానికి, రాష్ట్రప్రభుత్వ పరిపాలక నియంత్రణలో ఉండే రాష్ట్రానికి వారిపై అన్నిరకాల క్రమశిక్షణ చర్యలు తీసుకొనే అధికారం ఉంది.[31]

అపీల్ అనే అధికారం గురించి రాష్ట్రపతిచేత నియమితుడైన వ్యక్తి రాష్ట్రపతి పాస్‌చేసిన ఉత్తరువుకు వ్యతిరేకంగా అపీలు చేయడానికి వీలులేదు. రాష్ట్రప్రభుత్వం ఉత్తరువుకు వ్యతిరేకంగా ఒక అఖిలభారత సర్వీస్ సభ్యుడు రాష్ట్రపతికి అపీల్ చేయవచ్చు. రాష్ట్రపతిచేత నియమితుడైన కేంద్ర లేదా స్పెషలిస్ట్ సర్వీస్ సభ్యుడు రాష్ట్రపతి అధీనాధికారి ఇచ్చిన ఉత్తరువుమీద రాష్ట్రపతికి అపీల్ చేసుకోవచ్చు. రాష్ట్రపతి అధీనాధికారిచేత నియమితుడైనా కేంద్ర సర్వీస్ సభ్యుడు ఆ అధికారికి అధీనుడైన అధికారి ఇచ్చిన ఉత్తరువుమీద ఆ అధికారికి అపీల్ చేసుకోవచ్చు. ఆ అధికారి ఇచ్చిన అమలు ఉత్తరువుమీద రాష్ట్రపతికి అపీల్ చేసుకోవచ్చు. రాష్ట్రపాలనా నియంత్రణ కింద ఉన్న రాష్ట్రసర్వీస్ లేదా స్పెషలిస్ట్ సర్వీస్ సభ్యుడు రాష్ట్ర ప్రభుత్వం ఇచ్చిన ఉత్తరువుమీద గవర్నర్‌కు అపీల్ చేసుకోవచ్చు. పైన చెప్పినవి కాక కింది తరగతి సర్వీస్ (తరగతి 3, 4)

30. Tomlin Commission Report 598 to 602.
31. The Civil Service (Classification, Control and Appeal) Rules.

అపీల్‌లో ఉన్న ఉత్తరువుకు సంబంధించిన నియమాలను తయారుచేసే అధికారికి అపీల్ చేసుకోవచ్చు, కాని కింద తరగతి ఉద్యోగుల సంఖ్య ఎక్కువగా ఉండటం వల్ల ఉద్దేశంలో క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకొనే అధికారం ఆచరణలో క్రమానుగత శ్రేణిలో అతి నిమ్నస్థానంలో ఉన్న జూనియర్ అధికారులకు దత్తం చేయడం జరిగింది. అధీనాధికారికి జరిమానా విధించే అధికారం ఉన్నచోట ఆ అధికారిపై అధికారికి ఒక అపీల్‌ను చేసే అవకాశం ఉంటుంది.[32]

కింద చెప్పినవి జరిగినట్లయితే క్రమశిక్షణ చర్యను గురించిన నిర్ణయం తీసుకొనే అధికారి అపీల్‌ను నిలిపివేయవచ్చు.[33]

1. ఒకవేళ నియమాలను అనుసరించి అది అనుమతించదగింది కాక పోయి నట్లయితే.
2. దాని రూపంలో లోపభూయిష్ఠమైన దయితే లేదా ఒకవేళ దానిలో విషయ సంబంధమైన నివేదికలు, ఒడంబడికలు అపీల్‌చేసే వానిపై ఆధారపడి ఉన్నటువంటివి లేనట్లయితే లేదా అది అగౌరవంతో కూడిన లేదా సరికాని భాషలతో నిండి ఉంచే ఉచిత మార్గంద్వారా రాకపోతే.
3. ఉత్తరువు ఇచ్చిన ఆరునెలలలోగా అపీల్ చేయనట్లయితే ఆలస్యానికి సరిఅయిన కారణం చూపనట్లయితే.
4. ఒకవేళ అది పూర్వం ఇచ్చిన అపీల్‌నే ఆదే అధికారికి తిరిగి చెప్పేది కొత్త సత్యాలను లేదా వాదనలను చెప్పేది కానటువంటి దయితే.
5. ఒకవేళ నియమాల ప్రకారం అపీల్ అధికారం లేని అధికారిని సంబో ధించేదయినట్లయితే నిలిపివేయవచ్చు.

సమర్థాధికారం నిలిపివేసిన అపీల్‌కు వ్యతిరేకంగా అపీల్‌చేసే వీలులేదు.

ఆ విధంగా క్రమశిక్షణ చర్యలు ఉత్తరువులు వాటికి వ్యతిరేకంగా అపీల్‌కు సంబంధించి ఏ బయటి అధికారం ఏ దశలోను జోక్యం కల్పించుకోదని తెలుస్తుంది. రాజ్యాంగం సివిల్ హోదాలో భారత ప్రభుత్వం లేదా రాష్ట్రప్రభుత్వం సేవచేసే వ్యక్తులకు సంబంధించిన అన్ని క్రమశిక్షణ చర్యల విషయాలలో కేంద్రానికి సంబంధించినవైతే కేంద్ర పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ను రాష్ట్రానికి సంబంధించినవైతే రాష్ట్రపబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ను సంప్రదించవలెనని చెబుతున్నది.[34] కాని రాష్ట్రపతి లేదా గవర్నర్ జారీ చేసే ఉత్తరువుల విషయంలో ఆ విధమైన సంప్రదింపులను నియమించి పరిమితం చేస్తున్నాయి. (అది అసలు ఉత్తరువు లేదా అపీల్ చేసుకొనే అధికారం ఉన్నదా లేదా తిరిగి పంపించే ఉత్తరువా) ఈ ప్రత్యేక తరగతి విషయాలకు సంబంధించి పబ్లిక్ సర్వీస్ కమీషన్‌ను సంప్రదించడం ఇతర రకాలైన క్రమశిక్షణ ఉత్తరువులకు వర్తించని రెండు కారణాల మీద న్యాయబద్ధమైనవిగా ఎంచవచ్చు. అవి:

i) రాష్ట్రపతి లేదా గవర్నరు ఉత్తరువులకు వ్యతిరేకంగా అపీల్ గాని ఇతర ప్రతిచర్య సాధారణంగా లేదు కాబట్టి ప్రత్యేకమైనవి గావించే అవసరం ఉంది.

---

32. The Civil Service (Classification, Control and Appeal) Rules 56-76.
33. Ibid., 63-65
34. Article 320 (c) of the Indian Constitution.

ii) ఈ రాజ్యాధినేతలు వాళ్ళే స్వయంగా విషయానికి సంబంధించిన అన్ని కాగితాలు చూస్తారని అనుకోలేము. అందుకే సలహా అవసరం ఏర్పడుతుంది. ఉన్నతాధికారులందరికీ ఒకరకమైన మనస్తత్వం ఉంటుంది. అపీల్‌లు వినే అధికారి సాధారణంగా అతని అధీనోద్యోగుల నిర్ణయాన్ని బలపరుస్తాడు. కాబట్టి అపీల్ హక్కులకు అంత విలువలేదని కేంద్ర వేతన సంఘం ముందు నేరారోపణలు చేయడం జరిగింది. క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకొనేముందు అధీనాధికారి సాధారణంగా అతనిపై అధికారిని సంప్రదిస్తాడు. ఇటువంటి పరిస్థితులలో అపీల్ చేసుకొన్నప్పుడు తనను తానే వ్యతిరేకిస్తాడని అనుకోవడం నిష్ఫలమని చెప్పబడింది. అధికారులు ఈ ఆరోపణలను తిరస్కరించి అపీల్ వినే అధికారం ప్రతి అధికారికైతే ఉందో అతనిని సంప్రదించకూడదనేది సర్వీస్‌లో బాగా గుర్తింపు పొందిన నియమమని సూచింపబడింది. అధీనాధికారి ఉత్తరువు అపీల్ వినే అధికారి ధ్రువపరచడం అనేది కేవలం సత్యము. ఆ అధికారి స్వతంత్రంగా విషయాన్ని గురించి ఆలోచించలేదనే భావాన్ని కలిగించదు. అధికారి దృష్టి ఏమంటే, ఇతరులు వేరేరకంగా అభిప్రాయాన్ని ఏది అవకాశంలేని కేసులలోనే శిక్ష ఇచ్చినారనేది. ఈ సంఘం అపీల్ వినడానికి బయటి అధికారం సహకరించవలెననే సిబ్బంది తరపున వచ్చిన ప్రతిపాదనను తోసిపుచ్చింది. కాని ఇదివరకే రైల్వేలలో ఇంకా ఇతర శాఖలలో అమలులో ఉన్నటువంటి ఉద్యోగి బృందాధికారి క్రమశిక్షణ చర్యల వ్యవహారాలను చూడటం అనేది సిఫారసు చేసింది.[35]

రెండో ఆరోపణ, అపీల్ ఉండనిచోట అపీల్‌లను నిలిపి ఉంచే అధికారాన్ని అధికారులకు ఇచ్చే సదుపాయానికి వ్యతిరేకంగా చేసింది. ఉద్యోగికి వ్యతిరేకంగా కేసును నిర్ణయించిన అధికారి (మొదటగాని లేదా అపీల్ పైనగాని) అతని నిర్ణయానికి తోసిపుచ్చడానికి ఇష్టపడడు. అందువల్ల చాలా విషయాలలో అపీల్‌లను నిలిపి ఉంచుతారు. అపీల్‌లకు ఎక్కడనో ఒకచోట అవధి నిర్ణయం కావలెనని గుర్తిస్తూ ఈ కమీషన్ దేశంలోని న్యాయ ప్రక్రియ ననుసరించి సర్వీస్‌నుంచి బర్తరఫ్ అయిన వ్యక్తులను వాళ్ళ అపీల్‌లు నిలిపివేసినప్పుడు ఉన్నతాధికారికి వాళ్ళ కేసును పునఃసమీక్ష చేయడానికి పిటిషన్ పెట్టుకోవడానికి అనుమతించవలెనని సిఫారసు చేసింది. అపుడు అపీల్ చేసుకొనే వాని హక్కు లిఖిత పూర్వక పత్రం సమర్థించే వరకేగాని అతనికి వ్యక్తిగతంగా వివరించే అవకాశం ఉండదు. టామ్లిన్ కమిషన్ సిఫారసు ననుసరించి కేంద్ర వేతన నిర్ణాయక సంఘం పెద్ద క్రమశిక్షణ నేరాలకు సంబంధించిన విషయాలలో అపీల్‌ను గురించి విచారించే అధికారి అపీల్ చేసేవాడు చెప్పే విషయాలను స్వయంగా వినవలెనని సిఫారసు చేసింది.[36]

మూడోది కింది తరగతి ఉద్యోగులకు (తరగతి iii & iv) సంబంధించిన క్రమశిక్షణ విషయాలను జూనియర్ అధికారులు నిర్ణయిస్తారు. వాళ్ళ పేటిని పరిపాలన దినక్రమ

35. Central Pay Commission Report, Paras 121-123.
36. Central Pay Commission Report, Para 124.

విషయాలలో తుల్యం చేస్తారు. ఆ విధంగా విధేయత ఉండవలసిన హోదా ఉన్న కింది తరగతి ఉద్యోగుల హోదాలో కలిసి కొన్ని విషయాలలో సరిఅయిన విధంగా ఆలోచించే విషయంలో విఫలం కావడానికి కారణమయిందని ఆరోపణ. ఉన్నతాధికారి పునరాలోచించే అవకాశం చివరికి ఉందనేది కింది తరగతి ఉద్యోగులకు హామీని ఇస్తుందని ఈ కమీషన్ ఆలోచించింది.[37]

చివరగా క్రమశిక్షణ విషయాలను నిర్ణయించడంలో ఆలస్యం జరుగుతున్నదని ఇది ఉద్యోగికి ప్రత్యేకంగా తాత్కాలికమైన తొలిగింపులో ఉన్న ఉద్యోగికి కష్టాన్ని కలిగిస్తుందని ఒక ఆరోపణ ఉంది. తాత్కాలికమైన తొలగింపు తప్పని సరైన విషయాలలోనే ఇవ్వడం జరుగుతున్నది అని అధికారిక సమాధానము. కాని కాఠిన్యాన్ని పగ తీర్చుకొనే తత్వాన్ని ప్రభుత్వం విడనాడవలెనని కమీషన్ సూచించింది.[38]

తప్పు పద్ధతిమీద తొలగించినప్పుడు లేదా బర్తరఫ్ చేసినప్పుడు న్యాయస్థానాలకు అపీలు చేయడం ఎప్పటికీ ఉంటుంది. కాని ప్రభుత్వోద్యోగి సర్వీస్ నియమాలకింద లభించే ... ాల ననుసరించి ప్రయత్నం చేయనిదే కోర్టుకు పోవడానికి నియమాలు అంగీకరించవు. అప్పటివరకు అటువంటి అపీల్‌లను కోర్టులే ఆమోదించవు.

క్రమశిక్షణ చర్య ప్రక్రియ
(Procedure of Disciplinary Action)

ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో ఉన్నతాధికారులు, వాళ్ళ అధీనోద్యోగులు ఇద్దరూ సామాన్య యజమాని అయిన ప్రజల సేవకులు. అందువల్ల ఒక అధికారిక ఉన్నతాధికారి తన అధీనోద్యోగిని ఒక యజమాని తనయింటి నౌకరును శిక్షించినట్లు లేదా బర్తరఫ్ చేసినట్లు చేయలేడు. అన్ని క్రమశిక్షణ విషయాలలో ప్రత్యేకంగా తొలగింపు లేదా బర్తరఫ్ వంటి విషయాలలో పాటించే సువ్యవస్థిత ప్రక్రియ ఉంది. ఈ ప్రక్రియ అంచెలు ఈ విధంగా ఉన్నాయి.

i) క్రమశిక్షణ చర్యకు గురిఅయ్యే ఉద్యోగినుంచి వివరణపత్రాన్ని అడగటం.
ii) వివరణ రాకపోయినా సంతృప్తికరంగా లేకపోయినా దోషారోపణ కల్పన చేయడం.
iii) ఉద్యోగికి వ్యతిరేకంగా వచ్చే సాక్ష్యాన్ని అతడు కార్యాలయ హోదాలో కొనసాగడం అనేది అడ్డుకొనేదిగా ఉంటే అతనిని తాత్కాలికమైన తొలగించుటలో ఉంచడం.
iv) దోషారోపణలను వినడం, దోషి తనను గురించి వాదించుకోవడానికి తగిన అవకాశాన్ని ఇవ్వడం.
v) కనుక్కొన్నవి, నివేదిక.
vi) శిక్ష ఉత్తరువు లేదా నిర్దోషిగా ఎంచడం.
vii) అప్పీళ్ళు (ఇంకా ఏవైనా ఉంటే)

37. Ibid., Para. 120.
38. Ibid., Para 128.

భారత దేశంలో సివిల్ సర్వీస్ (వర్గీకరణ, నియంత్రణ, అపీల్) నియమాలలోని కింది భాగం పైన చెప్పిన వాటిమీద వ్యాఖ్యానంగా ఇక్కడ చూపవచ్చు.

"ప్రభుత్వోద్యోగుల విచారణల చట్టం 1850 ప్రొవిజన్‌లమీద అభిమానం చూపకుండా సివిల్ సర్వీస్ సభ్యునిమీద, అతని మీద ఏ విషయాల ఆధారంగా చర్యతీసుకోవడం జరుగుతుందో అతనికి తెలియజేస్తే తప్ప అతనికి తనను తాను రక్షించుకొనే అవకాశం ఇస్తేతప్ప (క్రిమినల్ కోర్టులేదా కోర్టుమార్షల్ కన్విక్షన్‌కు దారితీసిన సత్యాలమీద ఆధారపడేవికానివి) బర్తరఫ్ ఉత్తరువుగానీ లేదా తొలగింపు ఉత్తరువుగానీ పాస్ చేయడానికి వీలులేదు. ఏ విషయాలమీద చర్యతీసుకోదలచున్నారో వాటిని దోషారోపణ లేదా దోషారోపణల రూపంలోకి తీసుకొనిరావలె. అవి దోషికి ఏయే దోషాల ఆధారంగా దోషారోపణ చేయడం జరిగిందో ఇంకా ఈ ఉత్తరువు జారీచేయడానికి పరిశీలన పొందిన ఇతర పరిస్థితులు దోషికి తెలియజేయవలె. తగిన సమయంలోపల అతని లిఖిత నివేదికను ఒకవేళ అతడు చెప్పేది వ్యక్తిగతంగా వినవలెనా అనేదానిని అతడు తెలుపవలె. ఒకవేళ అతడు ఆ విధంగా కోరినా లేదా దానికి సంబంధించిన అధికారి ఆ విధంగా నిర్దేశించినా మౌఖిక విచారణ జరపడం జరుగుతుంది. ఆ మౌఖిక విచారణలో అంగీకరించని దోషాలమీద మౌఖిక సాక్ష్యం వినడం జరుగుతుంది. నిందితుడైన వ్యక్తి సాక్షులను పరీక్షించడానికి (Cross-Examine) వ్యక్తిగతంగా సాక్ష్యం ఇవ్వడానికి అటువంటి సాక్షులను అతడనుకొన్నట్లు పిలిపించడానికి అర్హుడు. ఒకవేళ విచారణ నిర్వర్తించే అధికారి ఏ సాక్షినైనా పిలిపించడానికి నిరాకరిస్తే తగినంత ప్రత్యేకమైన కారణం రికార్డు చేయవలసి ఉంటుంది. వ్యవహార విధులలో తగినంత సాక్ష్యానికి సంబంధించిన రికార్డు కనుగొనని విషయాలమీద నివేదిక ఆధారిత విషయాలు మొదలైనవి ఉంటాయి.

ఈ నియమము వ్యక్తిపరంగా ఉన్నప్పుడు లేదా ఇంకా వేరే అనాచరణీయ కారణాలు అతనికి తెలియజేయడానికి వర్తించదు. ఈ నియమానికి సంబంధించిన అన్ని లేదా కొన్ని నియమాలు తగినకారణాలు వ్రాయడానికన్నా వ్రాయకపోతే ఎక్కడైతే నియామకానికి సంబంధించిన అవసర వ్యాఖ్యానాలు పాటించడంలో కష్టాలు ఉంటే వాటిని నిందితునికి అన్యాయం జరగని విధంగా పాటించకపోవచ్చు.[39]

అఖిల భారత సర్వీస్ (క్రమశిక్షణ అపీల్) నియమాలు-1955
(All India Services Discipline and Appeal Rules, 1955)

నూతన రాజ్యాంగం ప్రొవిజన్‌లు (Provisions) క్రమశిక్షణ ప్రక్రియ రూపాంతర పునస్సమీక్ష అవసరాన్ని ఏర్పరిచినాయి. కేంద్ర ప్రభుత్వము రాష్ట్రప్రభుత్వాలను సంప్రదించి కొత్త అఖిల భారత సర్వీస్‌ల (క్రమశిక్షణ అపీల్) నియమాలు 1955 లో ఆచరణలోకి వచ్చినాయి.[40] కచ్చితంగా చూస్తే అవి అఖిల భారత సర్వీస్‌లకు మాత్రమే వర్తిస్తాయి. కాని వాటిని సాధారణంగా క్రమశిక్షణ చర్యనవీన ప్రక్రియను సూచించేవిగా భారతదేశంలోని సివిల్ సర్వీస్‌లకు వర్తింపజేయవచ్చు. ప్రభుత్వోద్యోగుల విచారణ చట్టం

39. The Civil Services (Classification, Control and Appeal) Rules, No. 55
40. Home Ministry Notification No.S.R.O 1866, dated 1st Sep., 1956.

1954 లోని ఎన్నో ప్రొవిజన్‌లు సివిల్ సర్వీస్ (వర్గీకరణ, నియంత్రణ, అపీల్) నియమాలను ఈ నియమాలలో చేర్చినారు. కాని కొన్ని కొత్త ప్రొవిజన్‌లను కూడా చేర్చినారు. వీటినే ఇక్కడ పరిశీలించవలసి ఉంది.

కొత్త ప్రొవిజన్‌లలో ముఖ్యమైనది ఏమంటే, ప్రభుత్వోద్యోగిమీద మోపబడిన దోషాలను విచారించిన తరవాత శిక్ష విధించే అధికారి శిక్ష విధించవలెనని తాత్కాలిక నిర్ణయానికి వచ్చిన తరవాత దోషిఅయిన ఉద్యోగికి విచారణ నివేదిక ప్రతినొకదానిని ఇచ్చి అతనికి శిక్ష ఎందుకు విధించకూడదో కారణం తెలుపవలసిందిగా రెండో అవకాశాన్ని ఇవ్వడం జరుగుతుంది. ఏది ఏట్లయినా శిక్ష బర్తరఫ్, తొలగింపు, నిర్బంధ పదవీ విరమణ లేదా హోదాతో తగ్గింపు వంటిదైతే ఈ విధంగా చేయడం అవసరము.

రెండోది కొత్త పెనాల్టీ (Penalty), నిర్బంధ పదవీ విరమణను నియమాలలో చేర్చిన శిక్షల జాబితాలో చేర్చడం జరిగింది.[41] అఖిల భారత సర్వీస్‌ల సభ్యునిపైన బర్తరఫ్, తొలగింపు లేదా నిర్బంధ పదవీ విరమణవంటి శిక్షలు కేంద్రప్రభుత్వం తప్ప విధించడానికి వీలులేదు.[42]

మూడోది, దోషిఅయిన అధికారికి అతనికి శిక్ష ఎందుకు విధించకూడదో కారణం తెలిపే అవకాశం ఇవ్వడం ఎటువంటి కేసులలో జరగదో చెప్పడం జరిగింది. మినహాయింపులు రాజ్యాంగంలోని 311 నిబంధన అధికారికంగా చెప్పినవి. ఈ నియమాలు కేవలం ఆ నిబంధన ప్రొవిజన్‌లను మళ్ళీ చెబుతున్నాయి.[43] అవి ఏవంటే విధించబడిన శిక్షకు వ్యతిరేకంగా కారణం తెలిపే అవకాశం కింది విషయాలలో తోసిపుచ్చవచ్చు.

1. నేర సంబంధమైన దోషం ఏదైతే అతని ప్రవర్తనను ప్రభావితం చేసిందో దాని ఆధారంగా శిక్షవిధించి నపుడు.
2. శిక్షవిధించే అధికారి, చూపిన కారణాలలో తృప్తిచెంది ఈ నియమాన్ని పాటించడం ఆచరణ యోగ్యంకాదని అనుకొన్నపుడు, లేదా-
3. రాజ్యం భద్రత దృష్టితో ఈ నియమాన్ని పాటించడం సబబుకాదని శిక్ష విధించే అధికారి తృప్తిచెంది నపుడు.

యుక్త ఉద్యోగి బృంద ఏజన్సీ-ప్రక్రియ, ప్రాముఖ్యము
(The Importance of Proper Personnel Agency and Procedure)

ఉద్యోగి బృందపాలనమీద నవీన నియమనంవల్ల క్రమశిక్షణ కేసులవల్ల కలిగే అసంతృప్తిలో ఎక్కువభాగం తొలిగించ వచ్చునని ఎప్పుడైతే ఉద్యోగి కష్టంకలిగించేవాడుగా తయారవుతాడో అప్పుడు అతని తప్పొప్పులను తయారుచేసి ఉండడం అతని విధి. అపుడు భవిష్యత్తులో అతనిని, శిక్షించడానికి లేదా బర్తరఫ్ చేయడానికి వ్యవహార విధులు ప్రారంభించవలసి వచ్చినపుడు దోషారోపణను దృఢం చేయడానికి ప్రతిపూర్వకమైన సాక్ష్యం అందుబాటులో ఉంటుంది. అటువంటి ఏర్పాటు లేకపోతే ఏమవుతుందంటే, ఏదైనా జరిగేవరకు క్రమశిక్షణ వ్యవహార విధులు ప్రారంభమయ్యే వరకు అతని దుశ్చర్యలను

41. All India Service (Discipline and Appeal) Rules, 1959. No. 2 (v)
42. Ibid., No. 4 (1)
43. Ibid., No. 5 (10) C (i), (ii) and (iii)

గుర్తించకుండా అతడా విధంగానే చాలాకాలం చేయడానికి తోడ్పడినట్లవుతుంది. దోషారోపణ చేసే అధికారి గత చరిత్రను గురించి తెలుపవలసి ఉంటుంది. కాని గత చరిత్రకు లిఖితమైన రికార్డు లేకపోతే విచారణలో అతని పాయింట్‌లను రుజువు చేయలేరు. అట్లా కాకపోతే ఉద్యోగి బృందం పర్యవేక్షక అధికారులు ప్రతి స్థాయిలో సరిఅయిన రికార్డ్‌ను తయారుచేసి అతడు చేసిన తప్పిదాలకు తగిన ప్రతిఫలాలను అనుభవించగలడని ఉద్యోగిని హెచ్చరించవలె. ఉద్యోగి అయినా హెచ్చరికను గ్రహించి తప్పును సవరించుకొంటాడు. లేదా అది అతనిపట్ల క్రమశిక్షణ వ్యవహారంగా పరిణమిస్తే కావలసిన సాక్ష్యానికి లోపం లేకుండా ఉంటుంది.

పదవీ విరమణ ఏర్పాట్లు (Superannuation Arrangements)

పదవీ విరమణ అవసరము (The Need for Retirement) : ప్రజలందరి వలెనే ప్రభుత్వోద్యోగులు కూడా కొంత వయసు వచ్చేవరకు కార్యసాధకంగా సమర్థంగా పనిచేయగలుగుతారు. ఆ తరువాత వాళ్ళు చాలా ముసలివారై బలహీనులై విశ్రాంతి అవసరమైన వారవుతారు. అందువల్ల అన్ని దేశాలలో పదవీ విరమణ చేయవలసి ఉంటుంది. ఇది సర్వీస్‌ల సామర్థ్యం దృష్ట్యాను, వాళ్ళ ఆరోగ్యం దృష్ట్యాను చేయవలసి ఉంటుంది. ముసలి ఉద్యోగుల పదవీ విరమణ యువకులకు ఉన్నత పదవులకు పదోన్నతి పొందడానికి వీలుగా ఖాళీ ఏర్పరచడానికి, ఆ విధంగా ఏర్పడిన ఖాళీలను బయటి వ్యక్తులచేత భర్తీ చేయడానికి అవసరము.

పదవి విరమణ వయస్సు (Retirement Age)

వార్థక్యపు వయస్సు లేదా పదవీ విరమణ వయస్సు వాతావరణాన్ని బట్టి జీవిత కాల వ్యవధినిబట్టి ఒక్కొక్క దేశంలో ఒక్కొక్కరకంగా ఉంది. అమెరికాలో అది 65 నుంచి 70 సంవత్సరాలు, బ్రిటన్‌లో 60 నుంచి 65. ఇండియాలో మినిష్టీరియల్ సర్వీస్‌లలో 55 సంవత్సరాలు నాన్ మినిస్టీరియల్ సర్వీస్‌లలో 60 సంవత్సరాలు (31 మార్చి 1938 నాడు సర్వీస్‌లో ఉన్నవాళ్ళకు తప్ప వాళ్ళ పదవీ విరమణ వయస్సు 55). బ్రిటన్‌లో ఐచ్ఛిక పదవీ విరమణ వయస్సు నిర్బంధ పదవీ విరమణ వయస్సు వరుసగా 60, 65. సంవత్సరాలు. (60 సంవత్సరాలపుడు ఉద్యోగి పదవిని విరమించదలచుకొంటే సాధారణ పెన్షన్ హక్కులమీద అతడు పదవిని విరమించవచ్చు.) సామర్థ్యం దృష్ట్యా ప్రభుత్వం కూడా ఉద్యోగి పదవిని విరమించుకొనేటట్లు చేయవచ్చు. కాని 65 సంవత్సరాలప్పుడు అతడు తప్పక పదవిని విరమించవలసి ఉంటుంది. రెండో ప్రపంచయుద్ధం జరిగినప్పటి నుంచి అశక్తత మూలంగా 50 సంవత్సరాలప్పుడు పదవిని విరమించడాన్ని కూడా అనుమతించినారు.

భారతదేశంలో పదవీవిరమణవయస్సు తక్కువగా నిర్ణయించడమనేది సర్వీస్‌లో ఉన్న ఐరోపా దేశస్థులనుబట్టి నిర్ణయించడం జరిగింది. వాళ్ళ కిక్కడి వాతావరణం బాధాకరంగా ఉండేది. ఇది మినిస్టేరియల్ నాన్ మినిస్టేరియల్ మధ్య ఉన్న పదవీ విరమణ

వయస్సులోని భేదాన్ని తెలుపుతుంది. ఇప్పుడు ఐరోపా దేశస్థులు వెళ్ళిపోయినారు. కాబట్టి ఇప్పుడు కూడా పదవీ విరమణ వయస్సు 55 గానే ఉండటం ప్రశ్నలకు గురిఅయినది. కేంద్ర వేతన సంఘం ముందు సాక్ష్యం ఇచ్చినవారు 55 సంవత్సరాలప్పుడు చాలామంది మానసికంగా శారీరకంగా ఆరోగ్యంగా ఉన్నారని వాళ్ళ అనుభవం వాళ్ళను రాజ్యానికి విలువైన ఆస్తులుగా చేస్తుంది అని వాదించినారు. కాబట్టి వాళ్ళ పదవీ విరమణ సర్వీస్ సామర్థ్యానికి నష్టము, పన్నులు చెల్లించే వాళ్ళపట్ల అన్యాయం చేయడం. అందువల్ల పదవీ విరమణ వయస్సు 60 గా అనారోగ్యం, సామర్థ్యలోపం అనే విషయాల ప్రాతిపదిక మీద ప్రభుత్వం వాళ్ళను దానికన్నముందు పదవిని విరమించేటట్లుగా చేసేటట్లు సూచించడం జరిగింది. 44 కమీషన్ అన్ని సర్వీస్‌ల పదవీ విరమణ వయస్సు 58 గా సిఫారసు చేసింది. కాని ప్రభుత్వం ఈ ప్రతిపాదనను ఒప్పుకొనే స్థితిలో లేదు. కాబట్టి పదవీ విరమణ వయస్సు ఇప్పటికే 55 గాని 58 సంవత్సరాల వరకూ ఒక్కొక్క సంవత్సరం చొప్పున పొడిగింపు ఇవ్వవచ్చు.

పదవీ విరమణ వయస్సు నిర్ణయించేటప్పుడు రెండు విరుద్ధమైన అభిప్రాయాలు సమ్మతించవలసి ఉంటుంది. పన్ను చెల్లించే వాని అభిప్రాయం ప్రకారం అతనికి సామర్థ్యం ఉన్నంతకాలం అతడు పదవిలో ఉండి తరవాత విరమించవలె. అప్పుడు ఉద్యోగి అనుభవాన్ని, శిక్షణను పూర్తిగా ఉపయోగించి లాభం పొందవచ్చు. పెన్షన్‌లు ఎంత తక్కువ కాలానికి వీలైతే అంత తక్కువ కాలానికి ఇవ్వవచ్చు. ఇదే చాలామంది కింది తరగతి మధ్య తరగతి ఉద్యోగుల అభిప్రాయంగా చెప్పవచ్చు. సర్వీస్‌లో ఉన్న యువకులు పదవీ విరమణ వయస్సు పెరగడాన్ని వాళ్ళకు వచ్చే పదోన్నతి అవకాశాన్ని నిలిపివేస్తుంది అనే ప్రాతిపదిక మీద ప్రతిషేధించవచ్చు. నిజానికి ఆ విధంగా ఆపడం అనేది తాత్కాలికమైనది. ఎందుకంటే, ఆ విధంగా ఆపబడిన వాళ్ళు కొన్ని సంవత్సరాల తరవాత ఆ అవకాశాన్ని పొంది సర్వీస్‌లో చాలాకాలం ఉండి ఆ నష్టాన్ని పూరించుకోగలుగుతారు. భారత దేశంలో పదవీ విరమణ వయస్సును పెంచడానికి వాదనలు చాలా బలంగా ఉన్నాయి. కాని పాఠశాలలు, కళాశాలలనుంచి అధిక సంఖ్యలో ఉత్పత్తి అయ్యే వాళ్ళకోసం సాధ్యమైనన్ని ఖాళీలను చూపించవలసి ఉండటంవల్ల దీనికి తగిన విలువ ఇచ్చే స్థితిలో ప్రభుత్వం లేదు.

పదవీ విరమణ లాభ సిద్ధాంతాలు (Theories of Retirement Benefits)

అన్ని దేశాలలోని ప్రభుత్వాలు వాటి ఉద్యోగులు పదవీ విరమణ చేసినప్పుడు ఏదైనా రూపంలోని వార్షిక భృతి (పెన్షన్) గ్రాంట్ ద్వారాగాని ప్రావిడెంట్‌ఫండ్, గ్రాట్యుటీ మొదలయినవాటి రూపంలో కొంత మొత్తాన్ని చెల్లించడం ద్వారాగానీ ఏదైనా సమపాయం కల్పించడం సాధారణంగా జరిగేది. పదవీ విరమణ లాభాలకు అవకాశం లేనట్లయితే ఈ రెంటిలో ఏదైనా ఒక పరిణామం వెంట ఉంటుంది. ఉద్యోగులను జీవితాంతం సర్వీస్‌లోనైనా ఉంచుకోవలె లేదా పదవీ విరమణ చేసిన ఉద్యోగులు కోరిక తీరకుండా నిరాశతోనైనా ఉండిపోవలె. జీవితాంతం సర్వీస్‌లో ఉంచుకొనేటప్పుడు సర్వీస్‌లో ముసలివాళ్ళు, అసమర్థులు ఎక్కువైపోతారు. దీనివల్ల ప్రభుత్వ సర్వీస్ ఆకర్షణ తక్కువకావడమే కాకుండ యజమానిగా

44. Central Pay Commission Report, 1947, p. 91.

రాజ్యం హోదాకు తగనిదిగా ఉంటుంది. అంతేకాకుండా ఇంకా సర్వీస్‌లో ఉన్నవాళ్ళ సుస్థితి మీద విరుద్ధప్రభావాన్ని చూపుతుంది. వాళ్ళు పూర్తిగా భవిష్యత్తును గురించి ఆశతో ఎదురు చూస్తూ ఉంటారు. కాబట్టి దీపం ఉండగానే ఇల్లు చక్కబెట్టుకోవలెనని లంచగొండి తనానికి అవినీతికి పాల్పడతారు.

పదవీ విరమణ లాభాలకు సంబంధించి నాలుగు సిద్ధాంతాలున్నాయి. అవి:

1. ఇది రాజ్యానికి దాని ముసలి ఉద్యోగుల పట్లగల జీవకారుణ్యాన్ని తెలుపుతుంది.
2. ఇది గతించిన మంచి సర్వీస్‌కు పారితోషికము.
3. ఇది సాంఘిక భద్రత పద్ధతిలో ఒక భాగము.
4. ఇది ఉద్యోగులు హక్కుగా పొందే వేరే రకమైన జీతము. జీవకారుణ్య సిద్ధాంతం రాజ్యం పరిపాలనా లక్షణం కాబట్టి ఈ రోజులలో ఒప్పుకోరు. రెండో సిద్ధాంతం అయిన "గతంలోని మంచి పనికి పారితోషికం" అనేది ఈ లాభాలపట్ల అధికారి లేదా ప్రభుత్వపు దృష్టిని గురించి తెలుపుతుంది. ఈ లాభాలను ఉద్యోగులు హక్కుగా పొందడానికి వీలులేదు. ప్రభుత్వం దాని ఇష్టానుసారం వీటిని ఆపవచ్చు. మూడో సిద్ధాంతమయిన పదవీ విరమణ లాభాలు సాంఘిక భద్రతలో భాగం అనేది ప్రభుత్వ ధర్మంగా వస్తుంది. కాని వీటిని ఉద్యోగులు వాళ్ళ ప్రత్యేక హోదా తక్కువరేట్లలో చెల్లింపులు అనే విషయాలమీద పోట్లాటకు దిగుతారు. ఆఖరుదైన ఒకే రకమైన జీతం అనేది ఆధునిక ప్రజాస్వామిక భావాలకు అనుగుణంగా లేదు. ఉద్యోగులు దీనిని ఒప్పుకుంటారు. ఎందుకంటే, దీనివల్ల వాళ్ళు ఈ లాభాలను హక్కులుగా పొందగలుగుతారు.

ఈ సిద్ధాంతాలలో ఏదైనా ఒక్కటే అన్ని దేశాలలోని పదవీ విరమణ పద్ధతులకు వర్తించదు. ఎందుకంటే, వాటివాటి న్యాయబద్ధ రాజ్యాంగ సూత్రాలు వేరువేరుగా ఉంటాయి. ఎన్నో ఖండాంతర దేశాలలో సివిల్ ఉద్యోగుల పెన్షన్ లాభాలు హక్కుగా కోర్టులు విధించే స్మృతిలోని భాగాలుగా ఉన్నాయి. బ్రిటన్, భారత దేశాలలో ఇప్పుడున్న సిద్ధాంతం పెన్షన్ ప్రభుత్వం నిర్ణయించిన ఆమోదిత సర్వీస్‌వల్ల పొందేది అనేది.

పదవీ విరమణ లాభాల రకాలు (Kind of Retirement Benefits)

విశాల దృక్పథంతో చూస్తే పదవీ విరమణ లాభాలు కింది రెంటిలో ఏదో ఒక రూపంలో ఉంటాయి. అవి :

1. పదవిని విరమించిన ఉద్యోగి జీవించడానికి (లేదా కొందరి విషయంలో వారు చనిపోయిన తరవాత వాళ్ళమీద ఆధారపడి ఉన్నవాళ్ళకు) ఏదో ఒక రూపంలో వార్షికభృతి.
2. పదవీ విరమణానంతరం అతడు చందా ఇచ్చిన దానికి తోడుగా అతనికి కొంత మొత్తాన్ని చెల్లించడం.

మొదటి పద్ధతి పెన్షన్, రెండో పద్ధతి ప్రావిడెంట్ ఫండ్- ఈ రెంటిలో ఏదీ లేని చోట ఉద్యోగికి గ్రాట్యుటీ, లేదా సానుభూతి భృతి (Compassionate Allowance) మంజూరు చేస్తారు. కొన్ని పదవీ విరమణ పథకాలు మిశ్రమ స్వభావం గలవి. వాటిలో పెన్షన్, కొంతమొత్తం రెండూ చెల్లించడం ఉంటాయి.

పెన్షన్ Vs ప్రావిడెంట్ ఫండ్ (Pension Vs Provident Fund)

ఇక్కడ పెన్షన్ ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌ల వాటివాటి ఉత్కృష్టతలను గురించి ఉద్యోగి దృష్ట్యా ప్రభుత్వం దృష్ట్యా ఎట్లా ఉంటుంది అనేది చర్చిద్దాము.

పెన్షన్ ప్రావిడెంట్‌ఫండ్ లాభాలు చాలాకాలం తరవాత సమాన లాభకరంగా ఉంటాయి అని తలచినప్పుడు మొదటిలాభం పెన్షన్ నెలకు నిర్ణీతమైన మొత్తంలో దొరికేది, ప్రావిడెంట్ ఫండ్ అక్యూమలేషన్ (యజమాని ఉద్యోగి చందా మారకుండా ఉన్నప్పటికీ) వడ్డీ రేటుతోవచ్చే మార్పులవల్ల వైవిధ్యం గలవి. వడ్డీరేటు ఎక్కువగా ఉన్నప్పుడు (1929లో 34 ఉన్నట్లు) దీని ప్రకారం ప్రావిడెంట్ ఫండ్ ఉపయోగం ప్రత్యేకంగా ఎక్కువ వేతనం పొందే ఉద్యోగుల విషయంలో పెన్షన్‌కన్న ఎక్కువగా ఉంటుంది. కాని ఈరోజులలోవలె వడ్డీ రేటు తక్కువగా ఉన్నప్పుడు పెన్షన్ ఆర్థికంగా ఎక్కువ లాభదాయకంగా ఉంటుంది. రెండోది, పెన్షన్ పద్ధతి ఇటువంటి కష్టాలనుంచి గట్టెక్కడానికి ప్రత్యేకంగా రూపొందించబడితే తప్ప సర్వీస్‌లో నిర్ణీతకాలం నిండకుండా చనిపోయినటువంటి లేదా పదవీ విరమణచేసేముందు చనిపోయినటువంటి ఉద్యోగి కుటుంబానికి చాలా కష్టం కలుగుతుంది. కాని ప్రావిడెంట్‌ఫండ్ విషయంలో అట్లకాదు, చనిపోయినవాని లెక్కలో ఉన్న మొత్తాన్ని ఎప్పుడూ అతని కుటుంబానికి ఇవ్వడం జరుగుతుంది. మూడోది, ప్రభుత్వం దృష్టిననుసరించి పెన్షన్ చాలా కాలం, ప్రశస్తంగా నిర్వహించిన సర్వీస్‌ను గుర్తించి ఇచ్చేది. ఉద్యోగి అర్హమైన నిర్ణీత కాలపు సర్వీస్‌ను పూర్తిచేయనిదే పదవిని విరమించలేడు. ఇక ప్రావిడెంట్ ఫండ్ పదవిని విరమించడంలో అతనికి ఎంతో స్వేచ్ఛను ఇస్తుంది. అదీగాక పెన్షన్‌లు ప్రభుత్వ విత్తానికి స్థిరత్వాన్నిచ్చి ఉద్యోగిపై ఎంతో పట్టు కల్పిస్తాయి. కాబట్టి ప్రభుత్వాలు సాధారణంగా పెన్షన్ ఉద్యోగి పదవిని విరమించిన తరవాత అతనికి కష్టం కలిగించడానికి కారణం కాదు. కాని ప్రావిడెంట్‌ఫండ్ రూపంలో కొంత మొత్తాన్ని పొందే ఉద్యోగులు సరిగా ఖర్చుపెట్టి దానిని రక్షించుకోవడంలో సమస్యలను ఎదుర్కొంటారు. దీని విషయంలో శ్రద్ధ; ముందు చూపు కొరవడినప్పుడు లేదా వివిధరకాల అత్యవసరాలు వచ్చినప్పుడు మొత్తాన్నంతా నష్ట పోవచ్చు లేదా పొందిన మొత్తం అంతా తుడిచిపెట్టుకొనిపోవచ్చు. అందువల్ల ఆలోచనగల ఉద్యోగులు పెన్షన్ కొంత మొత్తంలో చెల్లింపు అనే రెండు లక్షణాలున్న మిశ్రమ పథకాన్ని కోరతారు. ఇది పెన్షన్‌లో కొంత భాగాన్ని పదవిని విరమించిన తరవాతగాని, మరణాంత రంగాని పొందే ఒక మొత్తంగా మార్చి మిగిలిన కొంత మొత్తాన్ని ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌లో నుంచి వార్షిక చెల్లింపుగా మార్చి చేసే ఏర్పాటు. అటువంటి మిశ్రమం లేదా మార్పు కష్టతర మైన వాస్తవిక గణాంకము,లెక్కింపు అవసరాన్ని తెచ్చి పెడుతుంది. కాని అభివృద్ధి పొందిన దేశాలలో పెన్షన్ పద్ధతులు ఈ విధంగా మార్పుచెందినాయి.

వివిధ రకాల పెన్షన్‌లు (Various kinds of Pensions)

వివిధ రకాల పెన్షన్‌లలో పోషక, అపోషక పెన్షన్‌ల మధ్య ఉన్న భేదం ముఖ్యమైనది. ప్రభుత్వము, ఉద్యోగులు ఇద్దరూ చందా ఇచ్చే పెన్షన్ పోషకము (సమానంగా చేయనవసరం లేదు). ఆర్థిక పరంగా చూస్తే రెంటిమధ్య భేదం అంతగా లేదు. పెన్షన్ పద్ధతి అపోషక పద్ధతి అయితే జీతాలు ఎక్కువగా ఉంటాయి. ఈ రెంటి మధ్య మనస్సంబంధమైన భేదం ముఖ్యమైనది. అందువల్ల పోషకత్వ పద్ధతిలో ఔదార్యం లేదా మెహర్బానీ చూపడం అనేది లేదు కాబట్టి ప్రజలు దానిపై దాడిచేయడానికి అంతగా ఆస్కారం ఉండదు. ఉద్యోగుల ఆత్మగౌరవానికి తగినట్లుగా ఉంటుంది. ఉద్యోగి చేసే చందావల్ల అతనికి పెన్షన్‌పై ఒక హక్కును ఏర్పరుస్తుంది. ఆ పథకం నిర్వహణలో కూడా అతడు కొంత మాట చెల్లుబడి కోసం ప్రయత్నించవచ్చు.

భారత దేశంలో పెన్షన్‌లను ఉద్యోగులు చేరిన స్థితిని, పరిస్థితులను బట్టి సాధారణమైనవి, అసాధారణమైనవి అని రెండు రకాలుగా వర్గీకరించడం జరిగింది. సాధారణ పెన్షన్‌లు కింది విధంగా ఉంటాయి.[45]

(i) వృద్ధాప్యపు పెన్షన్. ఇది నిర్ణీత వయః పరిమితి అంటే 55 సంవత్సరాలు (మినిస్టీరియల్ సర్వీస్ విషయంలో 60) నిండిన తరవాత పదవీ విరమణ చేసే అధికారికి ఇచ్చేటటువంటిది.

(ii) పదవీ విరమణ పెన్షన్, ఇది అర్హమైన నిర్ణీత సమయ సర్వీస్‌ను అంటే సాధారణంగా 30 సంవత్సరాలు కొన్ని సందర్భాలలో 25 సంవత్సరాల సర్వీస్ పూర్తి అయిన తరవాత పదవీ విరమణ చేసే అధికారికి ఇచ్చేటటువంటిది.

(iii) విలువలేని పెన్షన్, ఇది శారీరకంగా లేదా మానసికంగా బాగా లేదా శాశ్వతంగా అసమర్థుడైన కారణంగా ఒక అధికారికి ఇచ్చేటటువంటిది.

(iv) పూరక పెన్షన్, ఇది ఉద్యోగి శాశ్వతంగా ఉండే పదవి రద్దయి ప్రభుత్వం అతనికి వేరే తగిన పదవి చూపలేకపోతే ఆ అధికారికి ఇచ్చేటటువంటిది.

(v) సానుభూతి భృతులు, (Compassionate allowance), ఇది దుష్ప్రవర్తన, దివాలా లేదా అసమర్థత కారణంగా ప్రభుత్వోద్యోగిని తొలగించినప్పుడు పెన్షన్ ఇవ్వడం తగనప్పుడు ఇచ్చే అలవెన్స్.

అసాధారణ పెన్షన్‌లు ప్రభుత్వోద్యోగి కర్తవ్య నిర్వహణలో ఉండి గాయపడినప్పుడు ఇవ్వదగిన గాయాల పెన్షన్‌గాని లేదా చనిపోయిన ఉద్యోగి భార్యకు గాని పిల్లలకు గాని లేదా అసాధారణ సందర్భాలలో కర్తవ్య నిర్వహణలో ఉండి చనిపోయిన ఉద్యోగి తండ్రికి ఇచ్చే కుటుంబ పెన్షన్‌గాని కావచ్చు.

45. Civil Service Regulations. No. 353.

పెన్షన్ పథకాలకు సంబంధించి వచ్చే కొన్ని సమస్యలు
(Some Problems Arising in Connection with Pension Scheme)

పెన్షన్ పథకాలకు సంబంధించిన అతి ముఖ్యమైన సమస్యలు కింద చెప్పడం జరిగింది.[46]

(అ) పెన్షన్‌కోసం సర్వీస్ కనీసపు అర్హకాలము
(ఆ) పెన్షన్‌కోసం తాత్కాలిక సర్వీస్‌ను లెక్కించడం
(ఇ) పెన్షన్ శ్రేణి, సగటు ప్రతిఫలాల లెక్కింపు
(ఈ) కుటుంబము అంటే విధవ, పిల్లల ప్రొవిజన్
(ఉ) తక్కువకాలపు సర్వీస్, కొంత మొత్తపు గ్రాట్యుటీలు భారత దేశంలోని యు.కె. లోని ప్రత్యేక నివారణల గురించి చదివినప్పుడు ఈ సమస్యలను కింద చర్చిస్తాము.

భారతదేశంలో పెన్షన్‌లు (Pensions in India)

భారతదేశంలోని పదవీ విరమణ పద్ధతి గత శతాబ్ది మధ్య కాలంలో ఏర్పడింది. ఇది ''యు. కే''లో (U.K.) 1834 నుంచి ఆచరణలోకి వచ్చిన పద్ధతి ననుసరించి ఏర్పడింది. ఐ. సి. ఎస్. వాళ్ళ పెన్షన్ హక్కులను భారతదేశపు రెవిన్యూల నుంచి చెల్లిస్తూ వాటిని రక్షించడం జరిగింది. 1919 వరకు పెన్షన్ పోషకమే. సివిల్ ఉద్యోగి తన జీవితంలో నాలుగు శాతం దీనికోసం చెల్లించేవాడు. 25 సంవత్సరాల సర్వీసు పూర్తయిన తరవాత సంవత్సరానికి 1000 పౌనుల పింఛనుమీద అతడు పదవీ విరమణ చేయవచ్చు. దానిలో 22 సంవత్సరాలు ప్రోత్సాహ సర్వీస్‌అయి ఉండవలె. ఆ తరవాత ఈ కాలాన్ని 21 సంవత్సరాలకు తగ్గించడం జరిగింది. సివిల్ ఉద్యోగులందరు వివాహితులైనా కాకపోయినా కుటుంబ పెన్షన్‌కు చందా ఇచ్చేవారు. దానిలోనుంచి చనిపోయినవాని భార్య సంవత్సరానికి 300 పౌనులు పొందేది. కుమారుడైతే సంవత్సరానికి 100 పౌనులు 21 సంవత్సరాల వయసు వచ్చేవరకు పొందేవాడు, కూతురైతే అంత మొత్తాన్ని పెళ్ళి అయ్యేవరకు పొందేది. కాబట్టి భారతదేశంలోని సివిల్ ఉద్యోగి చచ్చినా బ్రతికినా 300 పౌనుల విలువ చేసేవాడు అనే నానుడి ఉండేది.

1919 తరవాత పెన్షన్‌లో కమీషన్ సిఫారసు మీద అపోషకంగా మారింది. 4 శాతం కోత ప్రావిడెంట్ ఫండులో చేరి సివిల్ ఉద్యోగి పదవీ విరమణ చేసిన తరవాత చెల్లించేదిగా అయింది. ఈ చందా మూల విలువ సంవత్సరానికి 250 పౌనులుగా లీ కమిషన్ లెక్కగట్టడంవల్ల భారత సివిల్ ఉద్యోగి పెన్షన్ సంవత్సరానికి 1000 పౌనుల నుంచి 1250 పౌనులయింది. ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌కు అత్యధికమైన చందా జీవితంలో $12\frac{1}{2}$ శాతం, భారతప్రభుత్వం ఆ మొత్తాలపై వడ్డీ చెల్లించేది. భారతదేశంలో ఉన్న పద్ధతి బ్రిటన్‌లోని పద్ధతికి భిన్నమైనది. అక్కడ దీని నియమాలు, శ్రేణులు నియత శాసనాల చేత కాక అనియత శాసనాల నియమాల ద్వారా నిర్ణయమయ్యేవి. ఇది నియమ నిబంధనలతో పొందుపరచబడినా పదవీ విరమణ లాభాల గురించి ఉద్యోగికి ఎట్లాంటి

46. Civil Service Regulations, No. 353.

హక్కు లేకుండా దీనిని సమర్థాధికారమే తన ఇష్టానుసారం నిర్ణయించే పద్ధతిని పోలి ఉంది.[47] ఇది సంతృప్తికరమైన ఆమోదం పొందిన సర్వీస్ ఆధారంగా ఉండేది. భవిష్యత్ సద్వర్తన అనేది ప్రతి గ్రాంట్‌లోను ఇమిడిఉన్న నియమము. ఈ రెండు దేశాలలోను పెన్షన్‌లు అపోషకమైనవే.

భారతదేశంలో పెన్షన్‌లు అప్పుడప్పుడు మారే సివిల్ సర్వీస్ నిబంధనల ననుసరించి ఉంటాయి. నిబంధనలలో మార్పులు వచ్చినప్పుడు పాత ఉద్యోగులకు కొత్త నియమాలు లేదా పాత నియమాలలో వేటినైనా పాటించే స్వేచ్ఛ ఉంది. కాని కొత్త ఉద్యోగులు కొత్త నియమాలు పాలన కిందికి వస్తారు. ఆ విధంగా పెన్షన్ నియమాలు, శ్రేణులు మొదలైన వాటికి సంబంధించి సిబ్బంది ఎన్నో రకాలుగా విభజితమై వివిధ నియమాల పాలన కిందికి పోయింది. పెన్షన్‌కోసం ఐ.సి.ఎస్, ఐ.ఏ.ఎస్, ఐ.పి.ఎస్, ఉన్నత (తరగతి I,II,III,) నిమ్న (తరగతి IV) సర్వీస్‌లు వివిధ రకాల నియమాలు పాలన కింద ఉంటాయి.

కేంద్ర వేతన సంఘం సిఫారసులను ఆచరణలో పెట్టడానికి పెన్షన్ నిబంధనలలో మార్పు కొత్తగా 1950 లో వచ్చింది.

గ్రాంటు నియమాలు (Conditions of Grant)

పెన్షన్‌కోసం ప్రభుత్వోద్యోగి కింది నియమాల ప్రకారం అర్హతను పొందుతాడు.[48]

(i) సర్వీస్ గవర్నమెంట్ సర్వీస్ అయి ఉండవలె, కర్తవ్యాలు జీతం ప్రభుత్వం వల్లనే నియమబద్ధం కావలె.

(ii) ఉద్యోగం శాశ్వతమైనదీ, విశేషమైనదీ కావలె.

(iii) సర్వీస్‌కు ప్రతిఫలం ప్రభుత్వం నుంచే పొందవలె.

(iv) సర్వీస్‌లో అర్హమైన నియమిత కాలం పూర్తిఅయి ఉండవలె.

అర్హతనిచ్చే నియతకాలము (The Qualifying Period)

భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగుల పదవీ విరమణ వయస్సు మనమింత వరకు చర్చించినట్లు 55 సంవత్సరాలు. నిమ్న సర్వీస్‌కు (1938 ఏప్రిల్ 1 కి ముందు సర్వీస్‌లో ఉన్న మినిస్టీరియల్ సిబ్బందికి) కాని పెన్షన్ సంపాదించేటందుకు ఉద్యోగి 10 సంవత్సరాలకు తక్కువగాని కనీస కాలం పనిచేసి ఉండవలె. కాని ఈ కాలంకన్న ముందు పదవీ విరమణ చేసినవారు పెన్షన్ అర్హులు కారుకాని పనిచేసిన కాలాని కంతటికీ సంవత్సరానికి ఒక నెల జీతం చొప్పున గ్రాట్యుటీ పొందడానికి అర్హులు. ఆవిధంగా నెలకు నాలుగువందల రూపాయల జీతం పొందేవాడు 7 సంవత్సరాలు పనిచేసి పదవీ విరమణ చేస్తే అతనికి గ్రాట్యుటీ 2800 (400 × 7) రూపాయలు దొరుకుతుంది.

ప్రభుత్వోద్యోగి పదవీ విరమణ వయస్సు నిండకపోయినా 30 సంవత్సరాల అర్హమైన సర్వీస్ నిండిన తరవాత పూర్తి పెన్షన్ లాభాలతో పదవీ విరమణ చెయ్యవచ్చు.

---

47. Civil Service Regnlatilons, No. 470
48. Civil Sevice Regulations, No. 361

ప్రభుత్వం శ్రేయస్సు దృష్ట్యా 25 సంవత్సరాల అర్హమైన సర్వీస్ నిండిన తరవాత అతడు పదవీ విరమణ చెయ్యడానికి అనుమతించవచ్చు. (పొదుపు లేదా పరిపాలనా సౌలభ్యం దృష్ట్యా), లేదా అసమర్థత దృష్ట్యా ప్రభుత్వం పదవీ విరమణ చేయమని అడగవచ్చు. ఈ నియమాలలో వేటి ప్రకారం అర్హత పొందకుండా సర్వీస్‌ను విడిచేవాళ్లు అంటే పదవీ విరమణ వయస్సు నిండకుండాగానీ లేదా పూర్తి లేదా కనీసపు అర్హ కాలాన్ని పూర్తి చెయ్యకుండాగానీ సర్వీస్ విడిచేవాళ్ళు ఎటువంటి పెన్షన్‌కు గానీ లేదా పదవీ విరమణ లాభాలకు గానీ అర్హులు కారు.

దానికన్న ముందు ఉద్యోగి పదవీ విరమణ చేయరాని అర్హమైన సర్వీస్ కొంత ఉంది. ఉన్నత సర్వీస్ విషయంలో అది 20 సంవత్సరాలు, కాని కొన్ని రకాల సిబ్బంది విషయంలో (ఉదా పోలీస్ కానిస్టేబుల్‌లు, పోస్టాఫీస్‌లో టెలిగ్రాఫ్ శాఖలో పనిచేసే నాలుగో తరగతి ఉద్యోగులు) ఇది 18 సంవత్సరాలు. [49]

ప్రభుత్వంలో శాశ్వతమైన పదవిగలవారు ప్రభుత్వం నుంచి ప్రతిఫలం పొందేవారు అయిన వాళ్ళను సర్వీస్ ఒకటే పెన్షన్‌కు అర్హులుగా చేస్తుంది, కాని పెన్షన్ నియమాలలో కొత్తగా వచ్చిన మార్పువల్ల ధృవీకరణ పొందిన తరవాత తాత్కాలిక సర్వీస్ లోని సగ భాగాన్ని అర్హమైన సర్వీస్‌గా లెక్కించడం జరుగుతుంది.

25 సంవత్సరాల పైబడిన వారిని నియమించే స్పెషలిస్ట్ పదవుల విషయంలో, అధికారులు ఈ వయస్సుకన్న పైబడినవాళ్ళు నియమితులైనప్పుడు పెన్షన్‌కు అర్హులు కావడానికి (ఇంకా దీనికి కాదు) వాళ్ళు నియమితులైనప్పుడు 25 సంవత్సరాలకు పైబడిన వయస్సులో 5 సంవత్సరాలకు మించని సర్వీసును అర్హత నిచ్చే సర్వీస్‌లో చేర్చుతారు. [50]

పెన్షన్‌ల శ్రేణి - సగటు ప్రతిఫలాల లెక్కింపు

(Scale of Pensions and Calculation of the Average Emoluments)

భారతదేశంలో 1950 ఏప్రిల్ 1 నాటి మార్పులు జరిగేటంతవరకు పెన్షన్ శ్రేణి సర్వీసులోని సంవత్సరానికి ప్రతిఫలాలలో $1/_{60}$ వంతు చొప్పున అతనికి అర్హత ఉన్న పూర్తి కాలానికి దొరుకుతుంది. ఆ విధంగా సివిల్ ఉద్యోగి అతని జీతంలో సగమైన పెన్షన్ మీద పదవీ విరమణ చేస్తాడు. పెన్షన్‌లు కొన్ని ఉన్నత అవధులకు లోబడి ఉంటాయి. అవి 6000 నుంచి 7000 వరకు వివిధ రకాలుగా ఉంటాయి. కొత్తగా ప్రవేశించిన వాళ్ళకు ఈ అవధి 5000 రూపాయలు మాత్రమే.[51] 'సగటు ప్రతిఫలాలు' అంటే అర్థం అధికారి విశేష వేతనంలో సగటు, (కొన్ని విషయాలలో; గత మూడు సంవత్సరాల సర్వీస్‌లోని వేతనానికి అధికారిక వేతనానికి కొన్ని మార్పులు పదవీ విరమణ చేసిన వెంటనే చనిపోయిన వాళ్ళ మీద ఆధారపడిన వాళ్ళకు పెన్షన్ ఇవ్వడం అనేది లేదు.

కేంద్ర వేతన సంఘం ఇటువంటి లోపాలను తొలిగించడానికి ఎన్నో సిఫారసులను చేసింది. వాటిని 1950 ఏప్రిల్ 1 వ తేది నుంచి అమలులో పెట్టడం జరిగింది. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే జరిగిన మార్పులు 1. మరణానంతరం లేదా పదవీ విరమణానంతరం ఇచ్చే గ్రాట్యూటీని 2 కుటుంబ పెన్షన్‌ను పెన్షన్‌లో చేర్చడం.

49. Civil Service Regulations. No. 358
50. Ibid.. No. 404-A
51. Ibid.. No. 474

పదవీ విరమణ ఏర్పాట్ల విషయంలో ప్రభుత్వంమీద ఆర్థిక భారాన్ని ఎక్కువ చేయకుండా ఉండటం కేంద్రవేతన సంఘం చేసిన సిఫారసులకు ప్రాతిపదిక. ఇంకా అదనపు లాభాలు సంవత్సరపు సగటు ప్రతిఫలాలలో పెన్షన్ స్కేలును 1-60 నుంచి 1-80 కి తగ్గించడం. అది 30 సంవత్సరాలు లేదా అంతకు ఎక్కువ సర్వీస్ ఉన్నప్పుడు ఎక్కువకు ఎక్కువ 30-80 ఉండటం ఇంకా 6000 రూపాయలు ఉండటం. కాబట్టి 1938కు పూర్వం ప్రవేశించిన వాళ్ళకు తప్ప అందే పాత పథకం కింద సెలక్ట్ అయినవాళ్ళకు తప్ప అందరికీ ఇదే పెన్షన్ రేటు అమలులో ఉంటుంది.

పదవీ విరమణ చేసేవారికి—చనిపోయిన వారికి ఇచ్చే గ్రాట్యుటీ
(Retirement - Com. Death Gratuity)

పదవీ విరమణ గ్రాట్యుటీ మొత్తం అర్హమైన సర్వీస్‌లోని (ఐదు సంవత్సరాలకు తక్కువకాని సర్వీస్) ప్రతి సంవత్సరపు ప్రభుత్వోద్యోగి ప్రతిఫలాలలో ౪-20 వంతు. ఇది దాదాపు ప్రతిఫలాలకు 15 రెట్లు ఉంటుంది. సర్వీస్‌లో ఉన్నప్పుడు మరణిస్తే అతడు మరణించే నాటికున్న ప్రతిఫలానికి తక్కువ 12 రెట్లు ఉంటుంది. ప్రభుత్వోద్యోగి పదవీ విరమణ చేసిన వెంటనే మరణిస్తే అంతవరకు అతడు పెన్షన్ రూపంలో పదవీ విరమణ గ్రాట్యుటీ రూపంలో పొందిన మొత్తం అతడు పదవీ విరమణ చేసేనాటికున్న ప్రతిఫలాలకు 12 రెట్ల కన్న తక్కువగా ఉంటే ఆ తక్కువగా సమానమైన గ్రాట్యుటీ అతనిమీద ఆధారపడి ఉన్న వాళ్ళకు లేదా న్యాయసమ్మతమైన వారసులకు గ్రాంటు చేయడం జరుగుతుంది.[52]

కుటుంబ పెన్షన్‌లు (Family Pensions)

ప్రభుత్వోద్యోగి సర్వీస్‌లో ఉన్నప్పుడు 25 సంవత్సరాల అర్హతనిచ్చే సర్వీస్ పూర్తిచేసి మరణిస్తే అతని మరణానంతరం పదవీ విరమణ కాలంనాటికి అతడు పదవీ విరమణ పెన్షన్‌లో సగం పొందడానికి అర్హుడైతే దానిని అతని కుటుంబానికి అయిదు సంవత్సరాలు చెల్లించడం జరుగుతుంది. పదవీ విరమణ చేసిన తరవాత మరణిస్తే అతని పెన్షన్‌లో సగాన్ని ఐదు సంవత్సరాలలో గడవని కాలానికి అతని కుటుంబానికి చెల్లించడం జరుగుతుంది. ఎవరి విషయంలోనైనా ఈ కుటుంబ పెన్షన్ 150 రూపాయలకన్న ఎక్కువ ఉండదు.[53]

---

52. These Provisions and illustrations which follow are according to the M.P. government Pension Rules, 1951.
53. A few examples may be given to illustrate these benefits :
 Example 1 : A government servant with 6 years of qualifying superior service and drawing a pay of Rs. 100 per mensem is invalidated. As his service is less than 10 years he will not get a pension, but Will get a gratuity and also an additional gratuity for having not less than 5 years completed service to his credit as follows:

Gratuity : 100×50 at about half a month salary for each year of qualifying service	Rs.	550
Additional gratuity $\frac{9}{20}$×100×6	Rs.	270
Total	Rs.	820

52)

ఇన్సూరెన్స్ కవర్ (Insurance Cover)

కేంద్ర వేతన సంఘం ప్రతి ప్రభుత్వోద్యోగి పదవీ విరమణ లాభం పెన్షన్‌కాక ఇన్సూరెన్స్ పెన్షన్‌లో 25 శాతం తగ్గించడం ద్వారా చేర్చవలె. (అంటే సర్వీసులో సంవత్సరానికి 1-60 నుంచి 1-80కి తగ్గించడం). ప్రభుత్వపు చందా ఉద్యోగి జీతంలో దాదాపు 8 శాతం. మొత్తం పెన్షన్‌లో నాలుగో వంతు ప్రభుత్వ వాటాను చెల్లించడానికి చాలు. ధృవీకరించిన ప్రతి ఉద్యోగికి ఈ మొత్తం కోసం పోస్టల్ ఇన్సూరెన్స్ పాలసీని ప్రవేశ పెట్టవలెనని ఈ సంఘం సూచించింది. ఈ పాలసీ మొత్తం జీతంలోని పెరుగుదలతో బాటు అప్పుడప్పుడు పునఃపరీక్ష జరుపబడుతుండవలె. ఈ పథకం-కొత్తగా ప్రవేశించేవారికి వర్తిస్తుంది.[54] ఈ సిఫారసును భారత ప్రభుత్వం కొన్ని మార్పులతో 1, ఏప్రిల్ 1950 నుంచి ఆమోదించింది. ఉద్యోగులు తమ జీతంలో ఒక్కొక్క రూపాయికి ఒక్కొక్క అణాకు తక్కువ కాకుండా ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌కు చందా ఇవ్వడానికి అనుమతించడం జరిగింది. ప్రభుత్వచందా జీతంలో రూపాయికి తొమ్మిది పైసలచొప్పున ఉంటుంది. 500 నుంచి 5000 మొత్తంవరకు వివిధాలుగా ఉండే ఇన్స్యూరెన్స్ కవర్ ఏర్పాట్లు కూడా చేయడం జరిగింది.

అఖిల భారత సర్వీస్‌ల కోసం కొత్త ప్రావిడెంట్ ఫండ్ పథకాలను 1955లో ప్రవేశ పెట్టడం జరిగింది. వీటికనుసరించి ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌కు చందా ఉద్యోగే నిర్ణయించవలసి ఉంటుంది. ఇది రూపాయలలో ఉండవలె. ఇంకా అతని మొత్తం జీతంలోని శాతం కన్న తక్కువ కాకూడదు లేదా 15 శాతం కన్న ఎక్కువ కాకూడదు అనే నియమాలననుసరించి ఉంటుంది. ప్రతి సంవత్సరం నిర్ణయించే వడ్డీ రేటు ననుసరించి వడ్డీని చందాదారు

If he dies subsequently his family or legal heirs will get a death gratuity equal to Rs. 100×12%—820 = 380

Example 2: A government servant after 15 years qualifying service, his average emoluments being Rs. 400 and emoluments Rs. 450 per mensem. He will get a gratuity as follows :

$\frac{9}{20}\times450\times14$ ... ... Rs. 2,835 as gratuity

$\frac{14}{80}\times400$ ... ... Rs. 70 per mensem as pension

In ease of death after two years of retirement his legal heirs will get the difference between death gratuity and the amounts already by received the pensioner as follows :

Death gratuity 450×12		5400
Deduct retirement gratuity paid	2835	
Deduct the actual amount of pension drawn (70×12×2)	1680	
Total deductions		4512
Balance of gratuity payable		885

Example 3 : A government servant is superannuated at the age of 55 after 34 years of service,6 years which was temporary and 28 permanent service, with average emoluments of Rs. 400 and emoluments last drawn of Rs. 420 per mensem. He will be entitled to pension, gratuity and family pension for his departments in the event of his death as follows :

Monthly pension	Lumsum gratuity	Family pension in the event of
$28\times\frac{6}{2}$ (half temporary)	$\frac{9}{20}\times31\times420$	Half of Rs. 150 i, e. Rs. 75 after the date of retirement
$\frac{30}{80}0\times400$—Rs. 150 — Rs. 5859		

54. Central pay commission Report, Para 199.

జమకట్టే మొత్తంలో కలుపడం జరుగుతుంది. కొన్ని నిర్దిష్ట ప్రయోజనాల కోసం చందా దారుకు ప్రావిడెంట్‌ఫండ్‌లో నుంచి అడ్వాన్సులను ఇవ్వడం కూడా జరుగుతుంది. (ఉదా:- జబ్బు చేసినప్పుడు, పెళ్ళిళ్ళప్పుడు, దావులకు, పిల్లలకు విద్య కోసం, ఇల్లు కట్టుకోవడానికి మొదలైనవాటికి). ఆ అడ్వాన్స్ మూడు నెలల జీతంకన్న మించదు. దానిని 12 నుంచి 24 సమానమైన నెలవారి ఇన్‌స్టాల్‌మెంట్‌లలో రాబట్టడం జరుగుతుంది.[55]

ఈ రకమైన ప్రావిడెంట్ ఫండ్ విషయంలో వడ్డీ కాక ఎటువంటి చందాను ప్రభుత్వం చేయదు. ఇది కింద చెప్పిన పెన్షన్ స్థానంలోని ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌కు భిన్నమైనది.

ప్రావిడెంట్ ఫండ్ పథకాలు (Provident Fund Schemes)

భారతదేశంలో మూడు తరగతులకు చెందిన ప్రభుత్వోద్యోగులకు పెన్షన్‌లకు బదులు ప్రావిడెంట్ ఫండ్ పథకాలు అమలులో ఉన్నాయి. అవి :

1) పెన్షన్ పొందని రైల్వే ఉద్యోగులు.
2) ఐదు సంవత్సరాలకుగాని, అంతకు మించిన కాలానికిగాని కాంట్రాక్టుమీద నియమితులయ్యే స్పెషలిస్ట్‌లు.
3) సి.పి.డబ్ల్యు.డి., మింట్, సెక్యూరిటీ ప్రెస్, పోస్ట్ అండ్ టెలిగ్రాఫ్ వర్క్ షాపులు, ఆర్డినెన్స్ ఫ్యాక్టరీలు వంటి వాటిలో పనిచేసే తాత్కాలికపు పనివార్లు.

ఈ శతాబ్దంలో పెన్షన్‌కు ప్రత్యామ్నాయంగా రైల్వే ఉద్యోగులకు ప్రావిడెంట్ ఫండ్ ఇవ్వడం జరుగుతున్నది. కొందరు ఇప్పుడు పెన్షన్ పొందేవారున్నా ఎక్కువ మంది రైల్వే ఉద్యోగులు ప్రావిడెంట్ ఫండ్ పథకం కింద ఉన్నారు. శాశ్వత సర్వీస్‌లో ఉన్నవాళ్ళకు ఈ ఫండ్‌కోసం చందా వేయడం తప్పనిసరి,(నిమ్న తరగతి సిబ్బందికి తప్ప). వర్క్‌షాప్‌లో పనిచేసే సిబ్బంది, నిమ్న తరగతి సిబ్బంది మూడు సంవత్సరాల సర్వీస్ నిండిన తరవాత వాళ్ళకు ఇష్టమైతే వేయవచ్చు, లేకపోతేలేదు. తాత్కాలిక ఉద్యోగులు నెలకు 15 రూపాయల కన్న తక్కువ పొందేవారు ప్రావిడెంట్ ఫండ్ చందా కట్టడం నుంచి మినహాయించబడినారు. ఉద్యోగి ఇచ్చే నెలవారీ చందా అతని ప్రతిఫలాలలో $1/_{12}$ వంతున ఉంటుంది. ఇదిగాక 15 సంవత్సరాల కనీసపు అర్హమైన సర్వీస్ తరవాత ఇచ్చే పదవీ విరమణ గ్రాట్యుటీ ఉంది. ఇది సర్వీస్‌లోని ప్రతి సంవత్సరానికి సగం నెల జీతం వంతున మొత్తం 15 నెలల జీతానికి గాని, 25,000 రూపాయలకుగాని ఏది తక్కువైతే దానికి మించకుండా ఉంటుంది.[56]

కాంట్రాక్ట్ మీద పనిచేసే స్పెషలిస్టులు సాధారణంగా పోషక ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌కు అర్హులు. ఈ పథకం కింద ఉద్యోగి అతని ప్రతిఫలంలో 6 శాతానికి తక్కువ కాకుండా 15 శాతానికి ఎక్కువ కాకుండా చందా ఇవ్వవలె. ప్రభుత్వపు చందా 6 శాతము. ప్రభుత్వం పొందే ప్రస్తుతపు రేటు ననుసరించి వడ్డీరేటు అప్పుడప్పుడు నిర్ణయమవుతుంది. పైన చెప్పిన కొన్ని సంస్థలలో పనిచేసే తాత్కాలిక పనివారి విషయంలో ఉద్యోగి చందా, ప్రభుత్వపు చందా రైల్వే పోషకనిధి పథకాలకు భిన్నమైనవి.

---

55. The All India Services (Provident fund) Rules, 1955, No. 3 to 12.
55. Central Pay Commission Report, Para 167.

వేతన సంఘం అది సూచించిన పైన వర్ణించిన అభివృద్ధి సూచనల ననుసరించి కుటుంబ రక్షణకు, ఉద్యోగి ఆత్మరక్షణకు పెన్షన్ పద్ధతి మెరుగైనదని భావించింది. ప్రభుత్వం దృష్టిలో కూడా ప్రావిడెంట్ ఫండ్ కన్న ఇది మెరుగైనది. కాబట్టి ఈ ప్రావిడెంట్ ఫండ్‌ను ఇపుడు పెన్షన్ పొందడానికి అర్హమైన కొత్త తరగతులకు కూడా విస్తరింపచేయ కూడదు.[57]

పెన్షన్ పథకాలకు ధనసంబంధమైన ఏర్పాట్లు కల్పించే పద్ధతులు
(Methods of Financing Pension Schemes)

పెన్షన్ పథకాలకు ధనాన్ని వర్తమాన రెవిన్యూల నుంచి చెల్లించవచ్చు. యు. కె. (U.K.) లో పింఛను ఖర్చులను వర్తమాన ప్రభుత్వ వ్యయంగా ఎంచి వర్తమాన రాజస్వాల నుంచి చెల్లిస్తారు. పింఛను యొక్క పోషక లక్షణం ఈ పద్ధతిని అనుసరించడా నికి సులభమైన పద్ధతిగా చేస్తున్నది.

అమెరికావంటి దేశాలలో పెన్షన్‌లను ప్రత్యేక నిధులలో నుంచి చెల్లించడం జరుగు తుంది. ఆ నిధులకు పోషక పెన్షన్లైతే ఉద్యోగులు, యజమానులు నిర్ణీతమైన పాళ్ళలో చందా ఇస్తారు. ఈ పద్ధతి పెన్షన్ నిధి తాలూకు ప్రత్యేకమైన లెక్కింపును ఖాతా పద్ధతిని తెచ్చి పెడుతుంది. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే 1) నగదు పంపిణీ పద్ధతి, 2) అక్చువె రియల్ రిజర్వ్ పద్ధతి (Actuarial Reserve System) అని రెండు రకాలుగా ప్రత్యేకమైన పెన్షన్ నిధులను నిర్వహించే రెండు పద్ధతులున్నాయి.

నగదు పంపిణీ పద్ధతి కింద ప్రభుత్వం నుంచిగాని, ఉద్యోగినుంచిగాని వచ్చిన చందాల వర్తమాన ఆదాయాలు, వర్తమాన పెన్షన్‌లను చెల్లించడానికి ఉపయోగిస్తారు. అన్ని చందాలు ఒకే పూల్‌లోకి పోతాయి. వాటిలో నుంచే పెన్షన్‌లను చెల్లించడం జరుగు తుంది. ఒక్కొక్క ఉద్యోగికోసం వేరు వేరు నిధులనుగాని, ఖాతాలనుగాని నిర్వహించడం జరగదు. ఎప్పుడైనా ఈ ఖర్చు భరించడానికి నిధులు తక్కువైతే వాటిని పూరించడానికి వర్తమాన రెవిన్యూల నుంచి ఉపకల్పనలను చేయవలె. ఈ పథకం సాధారణంగా అసంతృప్తికరమైనదిగా ఎంచటం జరిగింది. ఇది వ్యాపార లక్షణం కలది కాదు. అంతే కాక ఇది దుబారా అయ్యే వీలు ఉంది. పెన్షన్ పథకాలను మొదలు పెట్టినప్పుడు దేశపు రెవిన్యూలనుంచి ఉపకల్పనచేసే అవసరం అంత ఎక్కువగా ఉండకపోవచ్చు. కాని కాలం గడచిన కొద్దీ పదవీ విరమణ ఉద్యోగుల సంఖ్య పెరిగే కొద్దీ అవసరం ఏర్పడుతుంది. అప్పుడు ఈ పథకం రాజకీయవేత్తల దాడికి గురి అవుతుంది. ఆర్థిక సంక్షోభ సమయంలో దీనిని త్యజించే ప్రమాదం కూడా ఉంది. అది స్థాపించిన తరానికి తరవాత తరానికి మధ్య అవసరమైనదిగా ఉంటుంది. సులభంగా తప్పించుకొంటుంది. తరవాత తరంలో పన్నులు చెల్లించే ప్రజలు ఎక్కువ భారాన్ని మోయవలసి ఉంటుంది.

అక్చువేరియల్ రిజర్వ్ ప్రణాళిక సర్వీస్‌లో కొత్తగా చేరినవాళ్ళ గురించి అవసర మైన చందా లెక్కలతో మొదలవుతుంది. ఇది అతడు పదవీ విరమణ చేసినప్పుడు (65 అను కోండి) అతని పదవీ విరమణానంతర జీవన సగటు కాలానికి (సాధారణంగా 10 నుంచి 15 సంవత్సరాల) నిర్ణీతమైన మొత్తపు వార్షిక భృతిని అతనికోసం కొనడానికి తగిన మొత్తాన్ని

అతనికి ఇవ్వడానికి (చక్రవడ్డీతో) ఉద్దేశించింది. వృత్తి నిపుణులు వీరినే ఆక్చువేరియల్ (Actuarials) అని పిలుస్తారు. ఇది గణిత విషయక గణంలోని చిన్న సమస్య. ఇది వ్యవహారాన్ని కచ్చితంగా పరిష్కరిస్తుంది. ఒకసారి నిర్ణయించిన చందా ప్రతి సంవత్సరం చెల్లింపు అవుతుంది. ఖర్చు అవుతుంది. ప్రచలిత వడ్డీరేటు ననుసరించి కలిగే ముఖ్యమైన మార్పుల ననుసరించి పునఃగణనం, పునః సమీక్ష జరపవలసి ఉంటుంది.

ఆక్చువేరియల్ (Actuarial) పద్ధతివల్ల మూడు లాభాలున్నాయని చెప్ప వచ్చు. మొదట ప్రతితరం సరిఅయిన వ్యయాలను చేస్తుంది. రెండోది పెట్టుబడి పెట్టిన నిధులకు వడ్డీ వస్తుంది. అది పన్ను చెల్లించే వారి భారాన్ని తగ్గిస్తుంది. మూడోది ఆక్చువేరియల్ పద్ధతి కింద వార్షికంగా రెవిన్యూల నుంచి చెల్లించవలసిన చందాకు జీతాల చెల్లింపుకు అవసరమైన మొత్తానికి మధ్య నిర్ణీత అనుపాతం ఉంటుంది. పని ప్రారంభించిన దశలోని నగదు పంపిణీ పద్ధతిలోవలె వరసగా ప్రతి సంవత్సరం పెరుగుతూ పోదు. ఇది కొంత కష్టంతో కూడుకొన్నదన్నదే దీని లోపము. దీనికి జాగ్రత్తగా ఖాతాలు వ్రాయడం పెట్టుబడి పెట్టడం అవసరము. ఏర్పాటయిన మొత్తంమీద ఇది నగదు పంపిణీ పద్ధతికన్న మేలైనది అని భావించబడుతుంది.

సర్వీస్‌లో స్త్రీలు (Women in the Service)

ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో స్త్రీలు ఎక్కువ సంఖ్యలో ప్రవేశించడం కొత్తగా వచ్చిన అభివృద్ధి. దీనికి కారణాలు పెళ్ళికావలసిన కుటుంబాలలోని స్త్రీలకు పెళ్ళికాక పెళ్ళికాని వాళ్ళ సంఖ్య ఎక్కువగా పెరగడం, ఆడవారికి మగవారికి సమాన హక్కుల కోసం పోరాడే ఫెమినిస్ట్ ఉద్యమ ప్రభావము, ఆర్థికంగా, స్వతంత్రంగా ఉండవలెననే స్త్రీల కోరిక, విద్యాభి వృద్ధి, రెండు యుద్ధాలలో యుద్ధభూమిలోకి దిగిన మగవారి స్థానంలో స్త్రీలు పనిచేయడానికి ఒత్తిడి. భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగాలలో స్త్రీలను నియమించడం అనేది అంగీకారం పొందలేదు. కాని ఇప్పుడిప్పుడే అంగీకారం పొందుతున్నది. కొత్త రాజ్యాంగం కూడా దేశంలో ఏ ఉద్యోగానికి గాని కార్యాలయానికి గాని నియామకంలో లింగ భేదాన్ననుసరించి వివక్షత చూపరాదని విధించింది. [58]

ప్రభుత్వం సర్వీస్‌లో స్త్రీలకు ఉద్యోగాలివ్వడం గురించి మూడు ముఖ్యమైన సమస్యలున్నాయి. అవి 1. వాళ్ళు అన్ని సర్వీస్‌లకు అర్హులా లేదా కొన్ని ఉద్యోగాలకే అర్హులా? వివాహానంతరంకూడా వాళ్ళు సర్వీస్‌లో ఉండటానికి అనుమతించవలెనా? 2. వివాహం స్త్రీల విషయంలో తెచ్చే కొత్త ధర్మాల దృష్ట్యా తరవాత వాళ్ల రాజీనామా చేసేటట్లు చేయ వలెనా? 3. మగవారి వలెనే వాళ్ళకు కూడా అంతే జీతం ఇవ్వవలెనా లేదా అంతకన్నా తక్కువ ఇవ్వవలెనా ?

మొదట దాని విషయంలో స్త్రీ హక్కుల గురించి ఎంత గట్టిగా వాదించేవారైనా వాళ్ళు అన్ని సర్వీస్‌లకు అర్హులేనని అనరు. మాక్ డోనాల్డు కమీషన్ "స్త్రీల ఉద్యోగాలకు సంబంధించి. ఉద్యోగాన్ని ఉన్నదున్నట్లుగా స్త్రీలకు ఇవ్వవలెననే ఉండకూడదు. కాని

57. Ibid, Para, 189.
58. Indian Constitution, Art. 16 (2).

ఎప్పుడైతే దేశక్షేమాన్ని స్త్రీల సేవలు పెంపొందిస్తాయో అప్పుడు వాళ్ళ సర్వీస్‌లను దేశానికి వినియోగించడం.''[59] సూత్రంగా ఉండవలెనని చెప్పింది. ఈ సూత్రం ఆధారంగా యు. కే (U. K) లో సివిల్ సర్వీస్‌లకు ఏదైన పదవులను గాని శాఖలను గాని ఒక్క మగవానికే కేటాయించే అధికారం ప్రభుత్వానికి ఉంది. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే 'యు.కే' (U. K) లోని స్థితి కొన్ని గ్రేడ్‌లు లేదా పదవులు స్త్రీలకోసమే కేటాయించినారు. ఉదాహరణకు టైపిస్ట్‌లు, క్లరికల్ అసిస్టెంట్‌లు, కాగా కొన్ని గ్రేడ్‌లు లేదా పదవులు పూర్తిగా మగవారి కోసమే. ఉదాహరణకు కస్టమ్స్ అండ్ ఎక్సైజ్ అధికార పదవులు దౌత్య సంబంధ కాన్సలర్ సర్వీస్‌లు మొదలైనవి యుద్ధానంతరం ప్రధానమైన తరగతులు లేదా సర్వీస్‌లు అంటే కార్యనిర్వాహక, పరిపాలక సర్వీస్‌లు స్త్రీలకు కూడా చెందేటట్లు బహిరంగ పరిచినారు. వర్తమాన కాల ప్రవృత్తి కేటాయింపులకు స్థానం తగ్గించడం ఒక లింగానికి చెందిన వారికి వేరొక లింగానికి చెందిన వారికన్న ఎక్కువ లాభం లేకుండా చేయడం వివిధ దేశాలలో నియమనాధికారులకు వివిధ పదవులకు తగిన అర్హతలను నిర్ణయించే అధికారం ఉంది. వాళ్ళు తగినవని అనుకొంటే స్త్రీలను (పురుషులను కూడా) తొలగించే అధికారం ఉంది.

స్త్రీల ఉద్యోగాలకు సంబంధించిన రెండో సమస్య పెళ్ళయిన వారిని నిరోధించడం అటువంటి నిరోధం బ్రిటన్‌లో 1946 వరకు ఉండేది. వ్యవస్థాపిత పదవులలో ఉన్న సివిల్ ఉద్యోగులైన స్త్రీలు పెళ్ళిచేసుకొన్న తరవాత రాజీనామా చేయవలసి ఉండేది. ఇది కొన్ని అర్హ నియమాల ననుసరించి ఉండేది. ట్రెజరీ సమ్మతితో శాఖాధిపతి ఒకవేళ వారిని పదవిలో ఉంచుకొన్నట్లయితే దేశానికి లాభం కలుగుతుందని అనుకొన్నట్లయితే అటువంటి స్త్రీ సివిల్ ఉద్యోగులను ఉంచుకొనే అధికారం కలిగి ఉన్నా వాళ్లు రాజీనామా చేస్తే పెళ్ళి గ్రాట్యూటీ గ్రాంట్ అయ్యేది. పెళ్ళి గ్రాట్యుటీతో కూడిన పెళ్ళయిన వాళ్ళను నిరోధించడం అనే విషయాన్ని చాలామంది సివిల్ ఉద్యోగులైన స్త్రీలు గూడా బలపరిచినారు.[60] ఏ సర్వీస్‌లోనైతే పాతవాళ్ళు చాలాకాలం ఉండటం మంచిది కాదని తలుస్తారో అటువంటి రొటీన్ గ్రేడ్ సర్వీస్‌లకు సిబ్బందిని పరిపాలన దృష్ట్యా ఈ విధంగా మార్చడం ఉపయోగ కరమైనది.

ఈ విధంగా పెళ్ళయిన వాళ్ళను ఉద్యోగాలు చేయకుండా నిరోధించడం అనేది లింగభేదం ఆధారంగా భేదభావాన్ని చూపడం అనీ స్త్రీలు దేశసేవను జీవనవృత్తిగా స్వీకరించడం నుంచి ఇది నిరోధిస్తున్నది కాబట్టి ఇది సర్వీస్ దక్షతకు నిరోధకరమైనదని దూషించడం జరిగింది. కాబట్టి యు. కే (U. K.) లో దీనిని అక్టోబర్ 15, 1946 నుంచి రద్దు చేయడం జరిగింది. ఇపుడు స్త్రీలు వాళ్ళగ్రేడ్‌లోని సర్వీస్ నియమాలను సాధారణంగా శాఖలో ఆదరించినట్లు అనుకరిస్తే వాళ్ళు సర్వీస్‌లో కొనసాగే స్వేచ్ఛను ఇవ్వడం జరిగింది. తరవాత రాజీనామా చేయదలిస్తే వాళ్ళు పెళ్ళి గ్రాట్యూటీకి అర్హులు.

భారతదేశంలో ఎప్పుడు పెళ్ళయినా వాళ్ళను నిరోధించడ మనేది జరగలేదు. కాని ఆచరణలో సర్వీస్‌లో చేరిన స్త్రీలు పెళ్ళయిన తరవాత రాజీనామా చేస్తారు.[61]

59. Quoted in Tomlin Commission Report, p. 110.
60. Tomlin Commission Report, Para, 429.
61. Central Pay Commission Report, Para II, Para 179.

మొన్న మొన్న పునః పరిశీలన జరపబడిన (1954) ప్రవర్తన నియమాలలో ఒక ప్రొవిజన్ ఏమిటంటే, పెళ్ళయిన ఆడవారు ఐ. ఏ. ఎస్., ఐ. పి. ఎస్. కు నియమితులు కావడానికి హక్కుగా కోరలేరు. ఆ విధంగా ఎవరైనా స్త్రీ పెళ్ళి చేసుకొంటే సర్వీస్ సామర్థ్యాన్ని కాపాడటానికి ఆమె రాజీనామా అవసరమైతే ప్రభుత్వం ఆమెను రాజీనామా చేయమని కోర వచ్చు. ఈ రెండు సర్వీసుల విషయంలో ప్రభుత్వం తన ఇష్టానుసారం నిరోధాన్ని ఈ విధంగా విడిచవచ్చు.

ఎక్కడైతే పెళ్ళయిన వాళ్ళను సర్వీస్‌కు రాకుండా నిరోధించడం జరుగుతుందో లేదా ఎక్కడైతే పెళ్ళయిన తరవాత స్త్రీలు భారతదేశంలోవలె ఉద్యోగాలు చేయడానికి ఇష్టపడరో అటువంటి వాళ్ళకు వర్తింపజేసే సెలవు నియమాలు పదవీ విరమణ వయస్సు పెన్షన్ లేదా ప్రావిడెంట్ ఫండ్ లాభాల నియమాలు మొదలైనవాటి విషయంలో కావలసిన లేదా న్యాయమైన విభేదాలను ఏర్పాటు చేయవలె. అటువంటి విషయాలలో కేంద్రవేతన సంఘం పెన్షన్‌కు బదులు ప్రావిడెంట్ ఫండ్ ఇవ్వవలెనని సిఫారసు చేసింది.[62]

చివరకు సర్వీస్‌లో ఉన్న స్త్రీలకు పురుషుల కిచ్చినట్లుగానే ప్రతిఫలం ఇవ్వవలెనా లేదా తక్కువ ఉండవలెనా? ప్రైవేటు పరిశ్రమలలో స్త్రీలకు పురుషులకన్న తక్కువ చెల్లించడం జరుగుతుంది. దీనిని ఏవిధంగా సమర్థించు కొన్నారంటే, ఎన్నోరకాల పనులలో స్త్రీలు తమ శారీరక శక్తి సామర్థ్యాలు పరిమితమైనవి కాబట్టి పురుషులవలె ఉత్పత్తిని సాధించలేరు. ఇంకో వాదన ఏమంటే, తక్కువ జీతాన్ని పురుషులకు కూడా వర్తింపజేయని దెందుకంటే పురుషులు చాలామంది తమ భార్యలను పిల్లలను పోషించవలసి ఉంటుంది. పురుషులు ఎక్కడో తప్ప ఇటువంటి బాధ్యతలను నిర్వహించవలసిన పనిలేదు. వివిధ ప్రభుత్వాలలో ఇది వివిధ రకాలుగా ఉంది. ఆస్ట్రేలియాలో, కెనడాలో, ఐర్లండులో, అమెరికాలో చాలా ఐరోపా దేశాలలో U. N. O. లో ఐ. ఎల్. ఓ. లో ఒకే విధమైన పనికి స్త్రీలకు పురుషులవలెనే చెల్లింపులు చెయ్యడం జరుగుతుంది. కాని "యూకే" (U. K.) లోని సివిల్ సర్వీస్‌లో తక్కువరేట్లు ఉన్నాయి. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే కింది తరగతి స్కేల్‌లలోని కనీసం స్త్రీలకు పురుషులకు సమానంగా ఉన్నాయి. అట్లే కొంతవరకు ఇంక్రిమెంట్ రేట్లు కూడా. కాని స్త్రీల ఉన్నత శ్రేణి విషయంలో రేట్లు దాదాపు 3.4 నుంచి 4.5 పురుషులవిగా ఉన్నాయి. మాక్‌డోనాల్డ్, టామ్లిన్ కమీషన్‌లు ఈ విషయమై విభిన్నాభిప్రాయాలను వెలిబుచ్చినాయి. స్త్రీలకు పురుషులతో సమానమైన జీతం ఇవ్వకూడదనే వారు, స్త్రీలకు కూడా పురుషులతో సమానంగా జీతం ఇవ్వడంవల్ల కోశంపై ఎక్కువ భారం పడుతుంది. అదీగాక స్త్రీల ప్రతిఫలాల విషయంలో ప్రభుత్వం పరిశ్రమలకు భిన్నమైన మార్గాన్ని అనుసరించవలసిన పని లేదు అంటారు. స్త్రీలకు కూడా సమానమైన జీతం ఇవ్వవలెననే వారు దానిని కింది విధంగా సమర్థిస్తారు.[63]

1. స్త్రీలు కూడా పురుషులవలె పోటీపరీక్షల ఫలితంగా నియమితులైనారు. కాబట్టి ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లకు పరిశ్రమలలో సాదృశ్యం అనువర్తించదు. సామర్థ్యము అర్హత ఒకటే అయినప్పుడు జీతంలో భేదం ఉండటం న్యాయంకాదు.

62. Central Pay Commission Report, Para 179.
63. Tomlin Commission Report, Para, 466-470.

2. స్త్రీ పురుషుల జీతాల మధ్య భేదం కాలం గడచిన కొద్దీ చాలా యోగ్యులైన స్త్రీలు సర్వీస్‌లో చేరకుండా ఆటంకపరచవచ్చు. ఆ విధంగా సర్వీస్ శ్రేయస్సుకు భంగం కావచ్చు.

3. సర్వీస్‌లో జీతం హోదాలకు సంబంధించి ఉంటుంది కానీ వ్యక్తులకు సంబంధించికాదు. ఉద్యోగానికి రేటు అనేది దీనికి ఆధారము. దీనిని బట్టి ప్రభుత్వోద్యోగులు పురుషులైన సరే స్త్రీలైనా సరే ఒకేరకమైన పదవిలో ఉన్నప్పుడు ఒకే ప్రతిఫలం ఉండవలెననేది ఆచరణలో ఉన్నది.

4. స్త్రీ పురుషులలో ఎవరికైనా ఆధారపడ్డవాళ్ళు సమానమే. ఆధారపడి ఉన్నవాళ్ళ సంఖ్యను బట్టి పురుషులకు జీతాలలో భేదంలేదు. కాబట్టి స్త్రీలు సమాన వేతనం కోరుతున్న దానికి వ్యతిరేకంగా ఇది వాదన కాకూడదు.

5. స్త్రీల అసమర్థత అనేది ఒక అభిప్రాయం మాత్రమే.

6. బయటి సర్వీస్‌లో ఉన్న నియమాలే ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లో ఉన్నప్పుడు వీటితో పోల్చవచ్చు. దీనిని వాణిజ్య పరిశ్రమలతో గాక స్త్రీలకు, పురుషులకు సమాన వేతనాలను ఇస్తున్న బయటి ప్రభుత్వాలతో పోల్చవలె. వైద్యవృత్తిలో రాజకీయపరిధులలో మంత్రులు పార్లమెంటరీ కార్యదర్శులు వాళ్ళు స్త్రీలైనా పురుషులైనా సమాన వేతనం, ప్రతిఫల సమానత్వం పొందుతున్నారు.

ఈ వాదనలు ఎన్ని ఉన్నప్పటికి యు. కే. (U. K.) లో స్త్రీ పురుష సివిల్ ఉద్యోగుల విషయంలో ఇంకా భేదాలు ఉండనే ఉన్నాయి. భారతదేశానికి సంబంధించినంత వరకు ఉన్నత సర్వీస్‌లలో సాధారణంగా స్త్రీలకు పురుషులకు ఒకేస్కేళ్ళు ఉన్నాయి. కాని ప్రైవేట్ పరిశ్రమలను బట్టి వేతనం నిర్ణయించబడే పద్ధతిలో ఈ భేదం ఉంది. కేంద్ర వేతన సంఘము ఈ పరిధులలో ప్రయివేటు పరిశ్రమలో ఉన్న ఆచరణను కాదనడానికి వీలులేదని అభిప్రాయ పడింది.[64]

ఉద్యోగుల సంఘాలు-యూనియన్‌లు
(Employees Associations And Unions)

ఆవశ్యకత - లక్ష్యాలు (Needs and Objects)

ఈ మన లోహయుగంలో వ్యవస్థలోనే బలంఉందని సంస్కృతంలోని పాతలోకోక్తి చెబుతుంది.[65] ఇది ప్రైవేట్ యజమాని లేదా ప్రభుత్వం కింద ఉండి పనిచేసి జీవనోపాధిని సంపాదించుకొనేవారి విషయంలో ప్రత్యేకంగా నిజము. పరిశ్రమలో పనిచేసే వాళ్ళు యజమానులపై సమష్టిబలాన్ని ప్రయోగించడానికి వ్యవస్థీకృతులు కాకుండా వాళ్ళ జీతాల

64. Centrel Pay Commission Report, Part II, Para, 105
65. Sanghe Shakti Kalayuge

విషయంలోనూ పనిపరిస్థితి విషయంలోనూ మెరుగుదల ఏమీ పొందలేరని అనుభవం చెబుతుంది. అట్లే వాళ్ళు కార్మిక సంఘాలుగా వ్యవస్థీకృతులైనారు. ఈ సంఘ భావం పారిశ్రామిక పరిధినుంచి ప్రభుత్వ సర్వీస్‌లోకి వ్యాపించింది. ప్రభుత్వోద్యోగుల సంఘాలు అసోసియేషన్‌లు పెద్ద సంఖ్యలో గత ముప్పై నలభై సంవత్సరాలలో వచ్చినవి. కార్మిక సంఘాలవలె వీటికి కూడా ప్రతిఘటన వచ్చింది. కాని క్రమక్రమంగా ఇది నశించి ఇప్పుడు మంచి ఉద్యోగి బృంద నిర్వహణ, ఉద్యోగుల సంఘాలను భరించడమే కాకుండా ప్రభుత్వము సర్వీస్‌ల మధ్య మంచి సంబంధాలను ఏర్పరచడానికి వాటిని ప్రోత్సహించి ఉపయోగించుకోవలెనని గుర్తించటం జరిగింది

జీతాల పెరుగుదల సర్వీస్ పరిస్థితుల మెరుగుదల కోసం ప్రభుత్వం మీద ఒత్తిడి తీసుకొని రావడమే ప్రభుత్వోద్యోగుల సంఘాల సంపూర్ణ లక్ష్యం కాదు. ప్రత్యేకంగా ఉన్నతాధికారుల అసోసియేషన్ వంటి వాటికి ఇతర లక్ష్యాలు ఎన్నో ఉన్నాయి. అవి పరస్పర సహకారం, అనుభవం, భావాల వినిమయము, పరస్పర అవగాహన, అధ్యయనము, ఆనందాలు స్థాపన మొదలైనవి ఉద్యోగుల సంఘాలు పరస్పరావగాహన, సమూహ భావం సర్వీస్ సభ్యులలో త్వరగా అభివృద్ధి పరుస్తుంది. ఈ సంఘాలలో ఏదో ఒక దానికి చెంది ఉండటంవల్ల ఉద్యోగి అతని మూర్తిమత్వం విస్తృతి పొందినట్లుగా అతని సుస్థితి పెరిగినట్లుగా భావిస్తాడు. సంఘాలలో అసోసియేషన్‌లలో నాయకత్వం ఉద్యోగికి గౌరవదాయకము. నిజానికి వ్యవస్థీకృత వృత్తుల సంప్రదాయము పురాతనమైనది. దాదాపు మధ్యయుగానికి చెందినది ఆధునిక సివిల్ సర్వీస్‌లు త్వరత్వరగా వృత్తి పరమైనవిగా తయారవుతున్నాయి. కొన్ని సామాన్య సంప్రదాయాలు, శిక్షణ ప్రమాణాలు, పని, బాధ్యత వాటిని శీలం గలవిగా తయారుచేస్తాయి. అందువల్ల ఇతర వృత్తులలోవలె వ్యవస్థీకృతం కావలెననే ప్రవృత్తి సహజమైనది.

వివిధ దేశాలలో ఉద్యోగుల అసోసియేషన్‌ల పెరుగుదల
(Growth of Employees, Associations in Various Countries)

బ్రిటన్‌లో 1871 చట్టంవల్ల కార్మిక సంఘాలు చట్టబద్ధం అయిన సివిల్ సర్వీస్‌లో సంఘకార్య కలాపాలు చాలాకాలం వరకు ఏకాకిగా ఉన్నాయి. గత శతాబ్ది 80, 90 లలో ముఖ్యంగా పోస్టాఫీస్, అడ్మిరాలిటీలలో కొన్ని సిబ్బంది సంఘాలు ఉండేవి. కానీ పరిపాలక క్లరికల్ సర్వీస్‌లలో లేకుండేవి. 1906 లో సిజీ బక్స్టన్ సరిగా ఏర్పడిన ఏ అసోసియేషను అయినా గుర్తించడం జరుగుతుందని వాగ్దానం చేస్తూ ఒక కొత్త విధాన ప్రకటన చేసినాడు. ఇది సర్వీస్ అసోసియేషన్‌ల రూపకల్పనను ప్రోత్సహించింది. 1914 లో సమిష్టి బేరం సూత్రాన్ని సివిల్ సర్వీస్‌కు సామాన్యమైనదిగా అంగీకరించడం జరిగింది.ఈ అసోసియేషన్‌ల ప్రాతిపదికగా విట్లీయిజం (Whitleysm) స్థాపన విషయం ఇదివరకే చదివినాము. ఇప్పుడు చెప్పవలసిందేమిటంటే, బ్రిటన్ సివిల్ సర్వీస్ అంతా ఇప్పుడు ఉద్యోగుల సంఘాలు లేదా అసోయేషన్‌ల అల్లికతో నిండిపోయింది.[66]

66. Central Pay Commisson Report, P. 118.

అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో సర్వీస్ సంఘీకరణ పట్ల అధికారుల వైఖరి చాలకాలం వరకు ప్రతికూలంగా ఉండేది. కాని 1912 లో న్యాయ వ్యాఘాతాలను తొలగించినారు. అప్పటినుంచి ప్రత్యేకంగా రెండు ప్రపంచ యుద్ధాల మధ్య కాలంలో సర్వీస్‌లో సంఘ కార్యకలాపాలు తగినంతగా పెరిగినాయి. ఇప్పుడు అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో ప్రభుత్వోద్యోగుల వ్యవస్థీకరణ హక్కును ఏమైనా సంఘాలలో చేరే హక్కుకు సాధారణంగా ఒప్పుకోవడం జరిగింది.

ఫ్రాన్స్‌లో చాలాకాలం వరకు సంఘ కార్యకలాపాలను నిషేధించడం జరిగింది. 1884 లో కొన్ని వాణిజ్యాలలో పనివాళ్ళకు అసోసియేషన్ హక్కును అసోసియేషన్ న్యాయం అనుమతించింది. అధికారులు కూడా ఈ న్యాయంవల్ల లాభం పొందినారు. కాని 1880 లో ఆ విధంగా చేయడానికి వారిని నిషేధించినారు. 1894 లో ఈ నిషేధాన్ని తొలగించింది. పోస్టల్ ఉద్యోగులు, ఉపాధ్యాయులు 1901 లో తమ సంఘాలను ఏర్పరచుకొన్నారు. ఆ సంవత్సరపు అసోసియేషన్ చట్టం సివిల్ ఉద్యోగులకు కూడా అసోసియేషన్ హక్కులను ఇచ్చింది. కాని 1906, 1909 నాటి పోస్టల్ సమ్మెలు అధికారుల భావాలను గట్టిపరిచినాయి.

రెండో ప్రపంచ యుద్ధం వరకు పరిస్థితులు అట్లాగే ఉన్నాయి. కాని నాలుగో రిపబ్లిక్ రాజ్యాంగం సివిల్ ఉద్యోగుల వ్యవస్థీకృతికి సమ్మె చేయడానికి హక్కును అంగీకరించింది.

జర్మనీలో 1919 నాటి వీమర్ రాజ్యాంగం సివిల్ ఉద్యోగులకు అసోసియేషన్ హక్కును ఇచ్చింది. దీనికన్న ముందు ఇటువంటి హక్కేదీ లేదు.

భారతదేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగుల మొదటి అసోసియేషన్ 1897 లో రైల్వేలో ఉద్యోగం చేసే ఆంగ్లో ఇండియన్‌లు ఇక్కడ స్థిరనివాసం ఏర్పరుచుకొన్న యూరోపియన్‌లు స్థాపించిన ఇండియా, బర్మా రైల్వే ఉద్యోగుల సంయోగ సంఘము. ఇది కన్వెన్షన్‌లను సంపాదించే సమ్మె క్రమంగా కాక సుహృద్భావ సంఘము. చాలా వరకు నిజానికి భారతదేశంలో పాశ్చాత్య ధోరణిలో కార్మిక సంఘోద్యమం మొదటి ప్రపంచయుద్ధాంతం వరకు మొదలు కాలేదు. రైల్వే మరియు పోస్టల్ ఉద్యోగులు తమలోతాము సంఘాలుగా వ్యవస్థీకరించుకొనడానికి మొదటివారు. 1922 లో పారిశ్రామిక ప్రాతిపదికగా రైల్వే ఉద్యోగుల అన్ని సంఘాలను సమన్వయ పరుస్తూ అఖిల భారత రైల్వే ఉద్యోగుల ఫెడరేషన్ ఏర్పడింది. వెంటనే పోస్టల్ అండ్ టెలిగ్రాఫ్ ఉద్యోగుల రాష్ట్ర మరియు కేంద్ర సంఘాల ఫెడరేషన్‌లు దీనిని అనుసరించినాయి. భారతదేశంతో ఈ సంస్థలను వరుసగా రైల్వేబోర్డు, పోస్ట్స్ అండ్ టెలిగ్రాఫ్‌ల డైరెక్టర్ జనరలు ఔదార్యంతో గుర్తించినాయి.[67] 1926 నాటి భారత కార్మిక సంఘాల చట్టం కార్మిక సంఘాలకు వాటి కార్యకలాపాలకు న్యాయబద్ధమైన హోదా ఇచ్చింది. తరవాత సంవత్సరాలలో సంఘకార్యకలాపాలు సర్వీస్‌లలోని చాలా శాఖలకు వ్యాపించినాయి. 1946 లో ఉన్నస్థితిని క్రోడీకరించి కేంద్ర వేతన సంఘం ఈ విధంగా చెప్పింది. ఈ దేశంలోని వివిధ స్థాయులకు చెందిన ప్రభుత్వోద్యోగులలో "అసోసియేషన్‌లు" విభిన్న స్థాయులకు చెందిన స్థిరత్వంతోనూ అంతర్గత సంలగ్నతలతోనూ తరవాత వచ్చినవి.[68] అవి అన్ని రకాలైన ప్రాదిపదికల మీద అఖిల భారత, రాష్ట్ర, స్థానిక, శాఖీయ,

67. The Indian and Pakistan year Book, 1951, p. 135.
68. Central Pay Commission Report, p. 118.

కార్యాలయాల ఆధారంగా వ్యవస్థీకృతమైనాయి. వాటిలో మరికొన్ని ముఖ్యమైనవి: కేంద్ర సచివాలయ అసోసియేషన్, రక్షణశాఖ కేంద్ర కార్యాలయం అసోసియేషన్, భారత ప్రభుత్వ ఆధీన కార్యాలయాల, అనుబంధ కార్యాలయాల అసోసియేషన్, ఇండియన్ ఆడిట్ అండ్ అకౌంట్స్ సర్వీస్ అసోసియేషన్, ఇన్‌కమ్ టాక్స్ అధికారుల అసోసియేషన్, అఖిల భారత రైల్వే ఉద్యోగుల ఫెడరేషన్, అఖిల భారత పోస్టల్ మరియు ఆర్. ఎమ్. ఎస్. సంఘము అఖిల భారత టెలిగ్రాఫ్ సంఘము, వివిధ మినిస్టీరియల్ ఉద్యోగుల అసోసియేషన్‌లు, కేంద్ర, రాష్ట్ర, స్థానిక టీచర్ల అసోసియేషన్‌లు, పరిపాలక అధికారుల అసోసియేషన్‌లు మొదలైనవి. నిజానికి 1946 లో కేంద్ర వేతన సంఘం ముందు సాక్ష్యమిచ్చిన వివిధ గ్రేడ్‌లకు చెందిన ప్రభుత్వోద్యోగుల అసోసియేషన్‌లు సంఘాల పట్టిక దాని నివేదికలో 12 ముద్రితమైన పేజీలకు తక్కువ కాకుండా ఉంది. కాని అన్నిటికీ ఒకే రకమైన స్థిరత, సంలగ్నత, అవిచ్ఛిన్నత కార్యక్రమాల ప్రభావం లేదు. సమష్టి సంప్రదింపులు, సమష్టి బేరం విషయంలో వాటికిచ్చిన గుర్తింపు స్వల్పమైనది. "ఈ దేశంలో రాజ్యము ప్రభుత్వోద్యోగి మధ్య ఉన్న సంబంధానికి సంబంధించిన పరిస్థితులు రెండో ప్రపంచయుద్ధం తరవాత గూడా మొదటి ప్రపంచయుద్ధం తరవాత ఇంగ్లండులో ఉన్నట్లు ఉన్నాయో లేదో చెప్పడం కష్టము. కొన్ని విషయాలలో అవి ఇంగ్లండ్‌లో 1914 కు ముందు ఉన్న పరిస్థితులను పోలి ఉన్నాయని, కొన్ని విషయాలలో ఇంకా హీనంగా ఉన్నాయని చెప్పడం వాస్తవానికి చాలా దగ్గర" అని కేంద్ర వేతన సంఘం నివేదిక చెబుతున్నది.[69] సర్వీస్ అసోసియేషన్‌లకు సంఘాలను ప్రోత్సహించి వాటి పెరుగుదల త్వరగా జరిగేటట్లు చేయవలెనని ఈ సంఘం సిఫారసు చేసింది సర్వీస్‌లోని వివిధ గ్రేడ్‌లలో వ్యవస్థీకరణ స్వభావము అవసరం గురించి ప్రత్యేకంగా కమీషన్ అభిప్రాయాలు తరగతి I అధికారుల వంటి ఉన్నతాధికారులు వాళ్ళ ఇష్టం వచ్చినట్లు వ్యవస్థలుగా ఏర్పడే హక్కు ఉండవలెను. ఎందుకంటే, వాళ్ళు చాలా తక్కువ సంఖ్యలో ఉంటారు. మరియు శాఖాధిపతులతో సమంగా ఉండటంవల్ల ప్రత్యక్ష సంబంధం ఉంటుంది. కాబట్టి వాళ్ళ కార్పొరేట్ చర్యకోసం లాంఛనప్రాయమైన, విస్తృత వ్యవస్థ అవసరం లేదు. కొన్ని ప్రయోజనాలకోసం వాళ్ళ వ్యవస్థ ప్రాంతీయం కావచ్చు. మరి కొన్నింటికోసం శాఖీయమైనది కావచ్చు. ఇక సంస్థ కంతటికి సంబంధించిన సామాన్య అవసరాలను అఖిలభారత వ్యవస్థ ద్వారా సంస్థ అంతా చూస్తుంది.

తరగతి II అధికారులు సంఖ్యలో ఎక్కువగా ఉంటారు. వాళ్ళ ప్రభావం మొదటి తరగతి అధికారులకన్నా తక్కువగా ఉంటుంది. కాని వాళ్ళ దృక్పథం మాత్రం ఒకే విధంగా ఉంటుంది. ప్రభుత్వం వాళ్ళను వాళ్ళ కిష్టంవచ్చిన విధంగా వ్యవస్థీకృతులు కావడానికి ఆహ్వానించవచ్చు. తరవాత వాళ్ళు వాళ్ళకోసం విట్లే యంత్రాంగాన్ని పోలిన యంత్రాంగాన్ని ఏర్పాటుచేయమని ప్రభుత్వాన్ని కోరవచ్చు. మూడో తరగతిలోని ఉన్నతవర్గం గురించి ఈ విధంగానే చేయవచ్చు. మూడో తరగతిలోని నిమ్నవర్గము నాలుగో తరగతి ఉద్యోగులు సాధారణంగా సంఘాలుగా ఏర్పడతారు. కాని వాటిలో అన్ని సెక్షన్‌లు ఆ విధంగా చేయవు. ఒక సంఘం ఉన్నా సర్వీస్‌లోని సభ్యులందరు దానిలో సభ్యులుగా చేరరు. సంఘాలలో సభ్యులుగాని వాళ్ళను సభ్యుల కిమ్మని ప్రభుత్వం ఒత్తిడి చేయడం

69. Central Pay Commission Report,

అనుచితం కాగా సంఘాల పెరుగుదలను నిరుత్సాహపరచడం ప్రభుత్వానికిగాని, వ్యవస్థకు గాని దూరదృష్టిగల చర్య కాదు. సంఘాలకు బాధ్యతా జ్ఞానం, ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్టి కూడా అవసరం కాని "బాధ్యత అధికారం ద్వారా, అనుభవం ద్వారా వృద్ధి అవుతుంది."[70]

అసోసియేషన్ - సంఘాల మధ్య భేదాలు
(Distinctions Between Associations and Unions)

అసోసియేషన్‌లు సంఘాలు అయిన ఉద్యోగుల వ్యవస్థల మధ్య భేదం తెలుపవలసి ఉంది. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే పరిపాలక, కార్యనిర్వాహక, వృత్తిపరమైన, శాస్త్రీయ ఉన్నత క్లరికల్ ఉద్యోగి వర్గాలు వంటి ప్రభుత్వోద్యోగుల ఉన్నత వర్గాలు వాళ్ళ వ్యవస్థలను అసోసియేషన్‌లు అంటారు. కాగా కింది తరగతి క్లరికల్, చేతి పనివాళ్ళ వ్యవస్థలను సంఘాలు అంటారు. ఈ రెండు రకాల వ్యవస్థల మధ్య నిజమైన భేదం కేవలం వాటి పేర్లలోకన్న వాటి దృక్పథాలు, పద్ధతులలో ఉంది. సర్వీస్‌లోని వైట్‌కాలర్ వర్గం దృక్పథం వాటి జీతాలను లెక్కించకుండా సంఘవాదులు అన్నట్లు యుద్ధోద్యుక్తం కానిది. కాబట్టి వాళ్ళ అసోసియేషన్‌లు సాధారణంగా కార్మిక సంఘ పద్ధతులు ఉపయోగించవు. అసోసియేషన్‌ల లక్ష్యం వాళ్ళ సభ్యులను తమ తమ భావాలను అనుభవాన్ని వినిమయం చేసుకోవడానికి నియతకాలికంగా సమావేశపరచడం. ఆ విధంగా చేస్తే వాటిలో మంచివాటిని ఏరుకొని వాళ్ళ పనిలో అనువర్తింపజేసి పరిపాలన సామర్థ్యాన్ని మెరుగుపరచవచ్చు. అవి వాటి హెడ్‌క్వార్టర్‌లను సమాచారాన్ని ఇచ్చే కార్యాలయాలుగా నిర్వహిస్తాయి. ఎంచుకొన్న విషయాల మీద పరిశోధన చేస్తాయి. మంచి పరిపాలన ప్రక్రియలను రూపొందిస్తాయి. విచారణలకు సమాధానం చెబుతాయి. అవి తమ క్షేత్రానికి సంబంధించిన ఆధునిక సమాచారాన్ని వ్యాపింపచేయడానికి పుస్తకాలు, కరపత్రాలు, పత్రికలు రూపంలో కొంత సాహిత్యాన్ని కూడా పంచుతాయి. వాటిని ప్రభుత్వోద్యోగులు తరుచుగా సంప్రదిస్తారు. అవి వాటి సంస్కరణకు, అభివృద్ధికి సూచనలు ఇస్తారు. కొన్ని సమయాలలో అవి చురుకుగా సంస్కరణ శాసనాన్ని అభివృద్ధి చేస్తాయి. చివరకు అవి తరుచుగా ఈ సర్వీస్ సభ్యులు పని చేసేటప్పుడు ప్రవర్తనలు పాటించేటందుకు న్యాయ స్మృతిని రూపొందిస్తాయి.

అసోసియేషన్‌లు ఎప్పుడూ చేయని కొన్ని పనులు ఉన్నాయి. అవి రాజకీయాలలో పాల్గొనవు, రాజ్యంలోని ఉద్యోగాలలో ఏకస్వామ్యాన్ని కోరవు, లేదా వాటి సభ్యులకు ఏ ప్రత్యేక హక్కులను కోరవు, లేదా జీతాలు లేదా ప్రతిఫలాల పెరుగుదలకోసం ఒత్తిడి తీసుకొనిరావు. సభ్యులు సమ్మె చేసే లేదా సమ్మెకు సహాయం చేసే భయం ఉండదు. ఇవి అవి స్వయంగా విధించుకొన్న నిషేధాలు, వీటన్నిటి ఫలితంగా వీటి సలహా సూచనలను ప్రభుత్వం, ప్రజలు విలువ నిచ్చి పాటించే వాటిని ఏలాంటి స్వార్థంలేని నిపుణ సంస్థలుగా చూస్తారు

ఉద్యోగుల అసోసియేషన్‌లు వాటి సభ్యుల జీతాల పెరుగుదల పని పరిస్థితులు మెరుగుదల దక్షతకు కారణాలుగా వాటిని గురించి చర్చించి సూచనలిస్తాయి. వీటి పట్ల అవి అవలంబించే మార్గం ప్రత్యక్షం కానిది, ఏ రకమైన ఒత్తిడులు తీసుకొని రానిది.

70. Central Pay Commission, pp. 117, 118

సంఘాలు ఈ నిషేధాలను పాటించవు. అవి వాటి సభ్యుల జీతాల పెరుగుదల గురించి నిర్భయంగా బహిరంగంగా అడుగుతాయి. అదే వీటి స్పష్టమైన లక్ష్యము. దీనిని అవి యుద్ధంతో సాధిస్తాయి. ఒకవేళ వాటి కోరికలను తీర్చే ప్రయత్నం చేయకపోతే అవి సమ్మెకు వెనుదీయవు. నిజానికి ఈ విషయాలలో అవి శ్రామిక సంఘాలతో సమానంగా ఉన్నాయి.

కాని సంఘాలు సమూహ కలహాత్వాన్ని సృష్టించినా అవి ఇపుడు అగిపోయినాయి. ఎక్కడైనా అవి వస్తే యజమానులు వాటిని గుర్తించడం మంచిది. వాటి ద్వారానే వ్యవహరించడం మంచిది. తరుచుగా అవే సర్వీస్ కలహాలను ఆపడానికి సమర్థమైన దగ్గరి తోవలు. అవి నవీన సమస్యల సంధానాల సంయుక్త చర్చా యంత్రాంగంలోని అంతర్గత భాగంగా పొందినాయి.

రాజకీయ అనుబంధము, సమ్మె సమస్య
(The Problem of Political Affiliation and Strikes)

ప్రభుత్వోద్యోగులకు వ్యవస్థగా ఏర్పడే హక్కు ఉన్నా వాళ్ళస్థితి కొన్ని తీరులలో పారిశ్రామిక కూలీలకన్నా ప్రత్యేకమైనదీ భిన్నమైనది. మొదట ప్రజలకోసం ప్రభుత్వపాలన. అది చేసే సేవలకు ప్రత్యామ్నాయ సేవలు లేవు. అందువల్ల అవి ఏకసామ్యమైనవి. రెండోది, ఈ సేవలను పొందే లక్ష్యం మొత్తం సంఘంగాని పరిమితమైన జనంకాదు. మూడోది, ప్రభుత్వోద్యోగులకు భద్రత, జీతము, సెలవు, పదవీ విరమణ లాభాలు మొదలైనవి. వాళ్ళకు ప్రత్యేకమైన విషయాలలో ఎన్నో ప్రత్యేకమైన హక్కులున్నాయి. చివరకు వాళ్ళ యజమాని సర్వ సత్తాక రాజ్యము.

అందువల్ల ప్రభుత్వోద్యోగుల అసోసియేషన్‌లు, సంఘాలు కొన్ని నిర్బంధాలకు ప్రత్యేకంగా రాజకీయ పక్షాలతో అనుబంధాన్ని కలిగి ఉండటంలో సమ్మెహక్కు విషయంలో బద్ధాలుగా ఉంటాయి. ఈ నిర్బంధాలు దేశాలను బట్టి వేరువేరుగా ఉంటాయి. వీటిని ముందు సంక్షిప్తంగా చూడవచ్చు. బ్రిటన్‌లో సర్వీస్ అసోసియేషన్‌లు ఇంచుమించు స్వేచ్ఛగా పెరిగినాయి. కింది తరగతి అసోసియేషన్‌లలో చాలావరకు (కాని పై తరగతి అసోసియేషన్‌లు కావు) లేబర్ పార్టీకి అనుబంధితాలైనాయి. 1926 సాధారణ సమ్మెవల్ల ఈ సమస్య ప్రాముఖ్యాన్ని పొందింది. దీనిని అప్పటి కన్సర్వేటివ్ ప్రభుత్వం రాజకీయ ప్రేరణవల్ల ప్రభావితమై సమర్థించింది. దానిని అనుసరించి 1927 కార్మిక సంఘ (సవరణ) చట్టము రాజకీయ వ్యవస్థలను దాటి అనుబంధాన్ని పొందడాన్ని నిరోధించింది. ఏది ఎట్లయినా, 1946 మేలో లేబర్ ప్రభుత్వం ఈ చట్టాన్ని బంధించింది. మళ్ళీ సర్వీస్ సంఘాలు ట్రేడ్ యూనియన్ కాంగ్రెస్‌కు లేబర్ పార్టీకిందికి తిరిగి వచ్చినాయి. సమ్మెహక్కును బ్రిటన్‌లో గుర్తించలేదు. నిరోధించలేదు. కాని సర్వీస్ నియమాల ననుసరించి ప్రభుత్వాజ్ఞలకు బద్ధుడై ఉండని సివిల్ ఉదోగి బర్తరఫ్‌కు లేదా పెన్షన్ నష్టానికి గురి అవుతాడు.

ఫ్రాన్సులో సర్వీస్ అసోసియేషన్‌లు వాటి రాజ్యాంగాన్ని డైరెక్టర్‌ల పట్టికను ప్రభుత్వ శాఖాధిపతి దగ్గర జమ చేయవలసి ఉంటుంది. నాలుగోది పబ్లిక్ రాజ్యాంగం చట్టం

గుర్తింపు పొందిన సమ్మెహక్కును గుర్తించింది. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో సమ్మె చేయడాన్ని అనుమతించరు. కనీసం సమ్మెచేసే సంస్థలతో అనుబంధాన్ని కూడా అనుమతించరు. కాని చాలా సర్వీస్‌ల సంఘాలు A.F. of L. కు గాని C.I.O. కు గాని అనుబంధితమైనాయి. అనుబంధాన్ని అంగీకరించే సంస్థల రాజ్యాంగాలు సమ్మెను నిరాకరించిన అధికరణం ద్వారా దీనిని చేసినారు.

భారతదేశంలో కూడా బ్రిటన్‌వలె సర్వీస్ నియమాలు ఆజ్ఞలను ఉల్లంఘించినందుకు శిక్షలు విధించినా ఇతర సంస్థలతో అనుబంధాన్ని ఏర్పరుచుకొనే విషయంలో సమ్మెవిషయంలో సర్వీస్ అసోసియేషన్‌లపైన సంఘాలపైన ఎటువంటి చట్టబద్ధమైన నిర్బంధంలేదు. ఎట్లయినా ఇవి సమ్మెలను ఆపలేక పోతున్నాయి. వీటిలో చాలా వరకు రైల్వే ఉద్యోగులు పోస్టల్ ఉద్యోగులు పోలీసులచేత కూడా ఇప్పుడిప్పుడు సమ్మెలు జరుపబడుతున్నాయి. కేంద్రవేతన సంఘంముందు వెల్లడి అయిన అధికారిక సూచన ప్రకారము ప్రభుత్వోద్యోగులు చేసే సమ్మె చట్టవిరుద్ధమైనదిగా ప్రకటితం కావలె. కాని అటువంటి చర్య అనుచితమని అది తలచింది. తమ అభిప్రాయాన్ని వెల్లడించడానికి తగిన అవకాశాలు ఇవ్వడం రాజ్యాంగ పద్ధతుల ద్వారా క్లేశాలను తొలగించడం ప్రభుత్వ సంపూర్ణాధికారం చేతకన్న హింసాత్మక సంఘర్షణలను ప్రజాస్వామిక పద్ధతుల ద్వారా తొలగించవచ్చుననే అభిప్రాయంతో మేముకూడా ఏకీభవిస్తాము అని ఆ సంఘం చెప్పింది.[71]

ఆచరణ—సుస్థితి సమస్యలు

(Problems of Practice and Morale)

ప్రభుత్వోద్యోగాలకు సంబంధించి మనకు తరచుగా గౌరవము "సుస్థితి" అనే పదాలు ఎదురవుతుంటాయి. ఒక ప్రత్యేకమైన సర్వీస్ లేదా కార్యాలయం ప్రజల దృష్టిలో ఎక్కువ గౌరవాన్ని పొందుతున్నది లేదా ప్రత్యేకమైన సర్వీస్ సుస్థితి ఉన్నతంగా ఉంది. లేదా "నీచంగా ఉంది" అనే మాటలు మనకు వినబడతాయి. వీటిలోని గర్భితార్థం ఏది?

గౌరవము (Prestige)

గౌరవము అంటే హోదా. అధికారి అతని పదవి లేదా సేవ మొత్తం ప్రజల దృష్టిలో ప్రస్తుతి పొందటం. ఇది వ్యక్తి లేదా సమూహం తాలూకు విశేషణం ఫలితము కాని ఆ వ్యక్తికిగాని లేదా సమూహానికిగాని బయట ఉన్నట్లు ప్రజలదృష్టిలో కనిపిస్తుంది.

జాతీయ అభిప్రాయ పరిశోధనా కేంద్రం చేసిన అధ్యయనం ప్రకారం కింద చెప్పిన విషయాలు అధికారి లేదా సేవ గౌరవాన్ని పెంపొందిస్తాయి.

a) ఎక్కువ ఆదాయం

b) సమాజసేవకు సంబంధించిన ఉద్యోగానికి ఉండవలసిన లక్షణం.

c) సాంఘిక స్థితి

గౌరవానికి కారణాలు చెప్పిన ప్రొఫెసర్ ఎల్.డి.వైట్‌కు మేము ఋణపడిఉన్నాము.

1. యూనిఫారమ్ ధరించడం.

71. Cenntal pay Commission Report, P. 112.

2. ప్రసిద్ధులైన వ్యక్తులతో కలిసి ఉండటం.
3. అతని పదవి తాలూకు పదవీకాల భద్రత.
4. అధికారాన్ని చెలాయించే సామర్థ్యము.
5. నైపుణ్యం, చిత్తశుద్ధి తాలూకు ఉన్నత ప్రమాణం.
6. దేశంలోని ప్రముఖుల భారం.

ప్రభుత్వ సర్వీసుల గౌరవ విషయంలో ఒక దేశానికి ఇంకో దేశానికి, ఒక దేశంలోని ఒక సర్వీసుకు వేరొక సర్వీసుకు తేడాలున్నాయి. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే బ్రిటన్, ఫ్రాన్స్, జర్మనీ, ఇండియా మొదలైన దేశాలలో ప్రభుత్వోద్యోగాలకు ఉన్నత గౌరవాలు ఉన్నాయి. కాని అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో బహుశా స్పాయిల్స్ పద్ధతివల్ల ఇతర జీవనోపాధి సర్వీసుల లాభదాయకతలవల్ల మొదలు చెప్పిన దేశాలలో కన్న ఇక్కడ ప్రభుత్వోద్యోగాలకు తక్కువ గౌరవం ఉంది. భారత దేశంలో ప్రభుత్వోద్యోగాల గౌరవం ఎక్కువగా ఉంది. కాని స్థానిక సంస్థల సర్వీసుల విషయంలో మాత్రం ఇది నిజం కాదు.

సుస్థితి (Morale)

సుస్థితి అనేది ఉద్యోగులు తమ పనిపట్ల వాళ్ళు పనిచేసే వ్యవస్థపట్ల కనబరిచే అభిప్రాయాన్ని వాళ్ళ మానసిక స్థితిని గురించి తెలుపుతుంది. అది ఈ విధంగా ఒక వ్యక్తి లేదా సమూహానికి సంబంధించిన అంతర్గత విషయమే కాని గౌరవభావం వంటి బహిర్గత విషయం కాదు. ఉద్యోగి కేవలం అతని ఉద్యోగంవల్ల వచ్చే ప్రతిఫలాలను ఆశించి పని చేయడం కాక ఆ పని చెయ్యడంలో అతడు ఆత్మ సంతృప్తిని పొందితే అప్పుడు అతని సుస్థితి ఉన్నతమైనదిగా ఉందని చెప్పవచ్చు. ఉద్యోగి అతనిపని ఔన్నత్యాన్ని సమాజంలో దాని ప్రాముఖ్యాన్ని పెద్ద మొత్తంలో దాని గుర్తింపును గురించి తెలుసుకొంటే ఇటువంటి భావం అతనికి రావచ్చు. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే ఉద్యోగి ఏ వ్యవస్థకు చెంది ఉంటాడో ఆ వ్యవస్థ ప్రయోజనాన్ని గురించి తెలుసుకొంటే దానిపట్ల సానుభూతిని కలిగి ఉంటే, దానిలో లీనమైతే అతని సుస్థితి ఉన్నతంగా ఉంటుందని చెప్పవచ్చు. యుద్ధానికి సంబంధించిన సర్వీసులలో బలము భయం లేకుండటం, విజయం మీద నమ్మకం ఉండటం అనేవి సుస్థితిని తెచ్చిపెడతాయి. సర్వీస్‌లో సుస్థితి ప్రాముఖ్యాన్ని గురించి అంత నొక్కి చెప్పవలసిన అవసరం లేదు. అది ఉంటే సర్వీస్ అంతటి సమర్థతకు విజయానికి దారి తీస్తుంది. అది లేకపోతే అసమర్థతకు, నిష్ఫలతకు దారి తీస్తుంది. శరీరానికి మంచి ఆరోగ్యము ఎంత అవసరమో సర్వీస్‌కు మంచి సుస్థితి అంత అవసరము. ఆరోగ్యంవలెనే ఇది కూడా సంకీర్ణమైనది. మంచి సుస్థితికి కొన్ని కారణాలు ఉన్నాయి. మొదట ఉద్యోగికి ఇంటి పరిస్థితులు బాగా ఉండవలె. మనకు తెలిసినంతవరకు ఇది అతని మానసిక స్థితిమీద ప్రభావం చూపుతుంది. ఇంట్లో చింతాకరమైన కష్టాలతో కూడిన విషయాలుంటే అతని పనిలో కూడా అవే తొంగి చూస్తుంటాయి. ఉద్యోగులకు కోరిక లేకుండా ఉండే విధంగా వాళ్ళకు జీతాలు ఇవ్వడం ద్వారా వాళ్ళ ఇంటి పరిస్థితులను మెరుగుపరిచి ప్రభుత్వం కూడా తన వంతు భాగాన్ని నిర్వర్తించవచ్చు. రెండోది, పదవీకాల భద్రత, పదోన్నతికి తగిన అవకాశాలు, సెలవు సౌకర్యము, మంచి కార్యాలకు వసతులు, పరికరాలు, సంతృప్తికరమైన

పదవీ విరమణ లాభాలవంటి మంచి పని పరిస్థితులను కల్పించడం ఉద్యోగికి ఆత్మ సంతృప్తికి దోహదం చేస్తాయి. ఆ విధంగా సుస్థితికి దోహదం చేస్తాయి. మూడోది, అతని పని ప్రయోజనం అతని వ్యవస్థ ప్రయోజనం గురించిన జ్ఞానం అతని పనిపట్ల సానుభూతిని అర్థం చేసుకొనే భావాన్ని సృష్టించి ఉద్యోగికి మంచి సుస్థితిని ఏర్పరుస్తుంది. అతడు అతని పని ప్రయోజనాన్ని వ్యవస్థ ప్రయోజనాన్ని అర్థం చేసుకోడానికి సంఘంలో దాని ప్రాముఖ్యాన్ని గురించి ఆలోచించడానికి శిక్షణ ముఖ్యమైనది. నాలుగోది, విధాన కరణంలో వ్యవస్థను నడపతంలో పాలు పంచుకోవడంవల్ల ఉద్యోగి సుస్థితి పెరుగుతుంది. అతని భావాలను సూచనలను వ్యవస్థ అభివృద్ధికోసం ముందుంచ గలిగితే. అధికారులు వాటిని గ్రహించ డానికి ఇష్టపడి అతనిని మెచ్చుకొంటే లేదా తగిన గుర్తింపు ఇస్తే అతనిని అతని వ్యవస్థలో గుర్తింపు ఉందని అతడు యంత్రంలోని కేవలం ఒక భాగం మాత్రమే కాదని అతడు అనుకొంటాడు. అయిదోది, పక్షపాత రాహిత్యంమీద నమ్మకము, చిత్తశుద్ధి, కార్యాలయ అధికారులపై మంచి భావంతో ఉండటం అనేది ఉద్యోగి సుస్థితి విషయంలో ముఖ్యమైన కారకము. ఉన్నతాధికారులపై అవినీతికి సంబంధించిన అనుమానం ఉండటం కన్న వారిపట్ల బాధలకు గురి అవుతాననుకోవడం కన్నఎక్కువ అవినీతికరమైన విషయం లేదు. ఆరవది, నాయకత్వాన్ని ప్రేరేపించడం అనేది సుస్థితిని పెంచవచ్చు. అతడు మనకన్నా అంగుళం పొడవైనవాడు అని మనము అనుకొనేటట్లు చేసేవాడు నాయకుడు అని నాయకుని గురించి చెప్పిన నిర్వచనాలలో ఒకటి. అర్హమైన నాయకత్వానికి మంచి ఉదాహరణ ఆకర్షించే గుణము. చివరది ప్రభుత్వోద్యోగులుగా వాళ్ళేం చేస్తున్నారు? ఏం చేయడం లేదు? అనేది కూడా మంచి సుస్థితిని పెంచడానికి సహాయపడుతుంది అని నీతి శాస్త్రం ఉద్యోగులకు తెలుపుతున్నది.

కొద్ది మాటలలో చెప్పవలెనంటే, మంచి ఉద్యోగి బృంద పద్ధతుల ఆచరణలు సుస్థితిని పెంచడానికి ముఖ్య సాధనాలు. ఈ ఆచరణలు వాటి విజయంకోసం లైన్ శాఖలకు ఉద్యోగుల బృందాలకు ఇచ్చే సహకారంపైన ఆధారపడి ఉంటాయి. కేంద్ర ఉద్యోగి బృంద సంస్థ ఈ సహకారాన్ని సాధించలేక పోతున్నదని మంచి ఉద్యోగి బృంద పద్ధతులను కార్య సాధకంగా ఏర్పాటు చేయలేకపోతున్నాయని అనుభవం చెబుతున్నది. దీనికోసం లైన్ శాఖలలో నిజానికి ప్రతి పెద్ద సబ్ యూనిట్‌లో ఉద్యోగి బృందాధికారుల ఏర్పాటు ఆవసరము.

ఆరోగ్యం వలెనే సుస్థితి కూడా మెల్లగా అవ్యక్తంగా పెరుగుతుంది. స్వల్పకాల ప్రమాణానికి ఇది అమ్ముడుపోదు. తులనాత్మకమైన దీర్ఘ వ్యవధానం తరవాత ఏర్పరుచుకొన్న సమగ్రమైన అభిప్రాయం మాత్రమే నష్టం వచ్చిందా, లాభం చేకూరిందా? అనేది తెలుపుతుంది.

13

విత్తపాలన

(FINANCIAL ADMINISTRATION)

పరిపాలనకు విత్తావసరము
(Imporatnce of Financial Administration)

ప్రభుత్వపాలన అనే యంత్రానికి విత్తం ఇంధనం వంటిది. ప్రభుత్వమే విత్తమని ఒకసారి లియోడ్ జార్జ్ (Mr. Leoyd George) చెప్పినాడు. ప్రభుత్వం చేసే ప్రతిపనికి ధనం అవసరం కాబట్టి ఇది సత్యము. ఎంతో బాగా తయారుచేసిన విధానాలు, ప్రణాళికలు కూడా ఉద్యోగి బృందానికి చెల్లించడానికి పరికరాలను, వస్తువులను తయారు చేయడానికి అవసరమైన నిధులు లేకపోతే నిష్ఫలమవుతాయి. ఈ విధంగా పరిపాలనకు విత్తావసరం అనివార్యమైనది.

విత్తము, ప్రభుత్వపాలన మూడుమార్గాలలో ఒకదానితో ఒకటి కలసిపోయినాయి. మొదట, చాలావరకు పరిపాలన చర్యలు వాటి ద్రవ్యసంబంధమైన సమస్యను కలిగి ఉన్నాయి. ప్రభుత్వ కోశంమీద అవి చార్జ్ చేస్తాయి, లేదా దానిలోకి ఆదాయాన్ని తెస్తాయి. రెండోది, విత్తకార్యకలాపాలు ప్రత్యేకమైన ప్రభుత్వ విధానాలను అభివృద్ధి పరచడానికి, వృద్ధిపొందించడానికి రూపొందించటం జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు, దేశ పరిశ్రమలకు రక్షణ కల్పించే విధంగా అదనపు పన్నులను రూపొందించవలె. లేదా ధనికులనుంచి దరిద్రులకు ద్రవ్యాన్ని బదిలీచేయడంద్వారా ఆర్థిక సమానత్వాన్ని వృద్ధిపొందించేటట్లు పన్నుల విధింపును రూపొందించవలె. మూడోది చివరిది, విత్తపాలన పరిపాలనా వ్యవస్థ ముఖ్య విషయాలను, సంబంధాలను లేవదీస్తుంది. ఉదాహరణకు, అవి ఏరకమైన విత్తపాలనా యంత్రాంగం ఉండవలె, లేదా ఆ యంత్రాంగము పరిపాలనాధికారుల మధ్య ఏ రకమైన సంబంధం ఉండవలె, లేదా ప్రతిపాదిత వ్యయానికి సంబంధించిన అంశం మీద ఎవరిమాట చెల్లుబడి కావలె? విత్తాధికారులదా లేదా పరిపాలనాధికారులదా అనేవి.

విత్తపాలన (Financial Administration)

ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలకు నిధులను సమకూర్చేటటువంటి, ఆ నిధులను న్యాయబద్ధంగా సమర్థంగా వ్యయం చేసేటట్లు చేసేటటువంటి లక్ష్యంగల కార్యకలాపాలతో విత్తపాలన కూడి ఉంటుంది. ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వంలో పన్నులను ఓటు చేసేది, వ్యయాన్ని గురించి అధికారమిచ్చేది శాసన సభ. శాసన సభ ప్రజల మీద అవసరమైన దానికన్న ఎక్కువ పన్నుల భారం వేయకుండా, వ్యయంకోసం దానిచేత ఓటు పొందిన

ద్రవ్యం దానికోరికలననుసరించి పొదుపు, దక్షతననుసరించి వినియోగించేట్లు విత్తపాలనను చూడవలె.

విత్తపాలనను ఐదు విభాగాలుగా విభజించినారు. అవి :

1) బడ్జెట్ తయారీ, అంటే ముందు రాబోయే సంవత్సరానికి ఆదాయ వ్యయాల అంచనాలను తయారు చేయడం.
2) ఆ అంచనాలను శాసన సభ లేదా ఇతర సమర్థాధికారంచేత ఆమోదింప జేయడం.
3) బడ్జెట్ అమలు, అంటే వ్యయాన్ని క్రమబద్ధం చేయడం, దానిననుసరించి ఆదాయాన్ని నిర్ణయించడం.
4) కోశ నిర్వహణ, అంటే సేకరించిన నిధులను సురక్షితంగా భద్రపరచడం, వ్యయానికి అవసరమైన చెల్లింపు జరగడానికి ఏర్పాట్లు చేయడం,
5) కార్యనిర్వాహక వర్గంచేత ఖాతాలను నిర్వహించేటట్లు చేయడం, ఈ ఖాతాలను ఆడిట్ చేయడం.

వీటికి ఆరో విభాగాన్ని చేర్చవలెనని సర్ ఎ. డబ్ల్యు. హార్ట్ సూచించినాడు.[1] అది ఉద్యోగంలో నుంచి తొలగించడం. ఇది తరుచుగా పొదుపు గురించి జరిగే ప్రచారం వల్ల విత్తపాలనలో సాధారణమైన భాగం అయింది.

విత్తపాలన తాలూకు ఈ అంశాల ప్రక్రియ, యంత్రాంగము వివిధ దేశాలలో వివిధాలైన రకాలుగా ఉన్నాయి.

విత్తపాలన యంత్రాంగము
(The Machinery of Financial Administraion)

వివరణలో ఒక దేశానికి వేరొక దేశానికి భేదాలున్నా సాధారణంగా విత్తపాలన యంత్రాంగం అయిదు అంగాలతో కూడి ఉంటుంది. అవి-

1) శాసన సభ
2) ముఖ్యంగా విత్తపాలనతో సంబంధం ఉన్న కేంద్రశాఖ లేదా శాఖలు
3) పరిపాలనా శాఖలలోని ప్రధాన విత్తాధికారులు
4) ఆడిట్ వ్యవస్థ
5) శాసన సభ కమిటీలు, ప్రత్యేకంగా అంచనాల సంఘము ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘము

దేశ విత్తపాలనా యంత్రాంగపు అంగాలలో ఒక్కొక్క దాని విధులు క్లుప్తంగా చూద్దాము.

పార్లమెంటరీ ప్రజాస్వామ్యంలో శాసన సభ కింది విత్త సంబంధమైన విధులను నిర్వహిస్తుంది. అవి :

అ) ప్రభుత్వ కార్యకలాపాల మీద చేసే వ్యయానికి సంబంధించిన వార్షిక బడ్జెట్ ద్వారా ప్రభుత్వ ద్రవ్యాన్ని ఉపకల్పన చేయడం.

1. The Place of Finance Department in Administrative Control, Public Administration, Vol. v, p. 418.

అ) పన్నుల మీద అధికారం లేదా ఇప్పుడున్న పన్నులను పెంచే అధికారం
ఇ) ప్రభుత్వ ఋణాల అధికారం
ఈ) నియంత్రణ సాధనాల ద్వారా వ్యయంచేసే అధికారుల విత్తసంబంధమైన జవాబుదారీని అమలు జరిపించడం.

ప్రజాస్వామ్య దేశాలు చాలా వాటిలో ఈ విధులు సాధారణంగా శాసన సభ యొక్క దిగువ సభ లేదా ప్రజాసభలో కేంద్రీకృతమై ఉంటాయి. ఉదాహరణకు, బ్రిటన్‌లో కామన్స్ సభ, ఇండియాలో లోక్‌సభ. ద్రవ్యపు బిల్‌లు దిగువ సభలోనే ఉద్భవిస్తాయి. ఎగువ సభకు విత్తవిషయాలలో ఉన్న సామర్థ్యం దేశదేశాలలో వేరువేరుగా ఉంటుంది. బ్రిటిష్ హౌస్ ఆఫ్ లార్డ్స్ విషయంలో ఇవి అసలేలేవు. ఇండియాలోని రాజ్యసభకు సంబంధించినంత వరకు కేవలం సూచనలు చేసే అధికారం మాత్రం ఉంది. బ్రిటిష్ రాష్ట్రాలు చాలా వాటిలోని ఎగువ సభ ద్రవ్యపు బిల్‌లను తోసిపుచ్చవచ్చుగాని సవరించడానికి వీలు లేదు. అమెరికాలో సెనేట్‌కు ప్రతినిధుల సభతో సమానంగా విత్తాధికారాలున్నాయి. కాని ఆదాయపు బిల్‌లు మాత్రం దిగువ సభలోనే ఉద్భవిస్తాయి.

బ్రిటిష్ పద్ధతి పార్లమెంటరీ ప్రజాస్వామ్యాన్ని అనుసరించే దేశాలలో శాసన సభ తాలూకు ఈ విధులు కార్యనిర్వాహక వర్గ నాయకత్వం కింద నిర్వహించడం జరుగుతుంది. అంటే గ్రాంట్లకు సంబంధించిన డిమాండ్‌లన్నీ, పన్నుల విధింపుకు సంబంధించిన ప్రతిపాదనలన్నీ ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుని నుంచే రావలె. శాసన సభకు వాటిని పెంచే అధికారం గాని వాటిలో చేర్పులు చేసే అధికారం గాని లేదు. అది తగ్గింపులు చేయవచ్చు కాని ఆచరణలో పార్టీ నియంత్రణవల్ల ఇది ఎప్పుడోగాని జరగదు. అమెరికాలోని కాంగ్రెషనల్ పద్ధతి కింద వీటిలో ఏ నిర్బంధాలకు శాసన సభ కట్టుబడి ఉండదు. అది దానికిష్టమైన బడ్జెట్ ప్రతిపాదనలను చేస్తుంది. ఫ్రాన్స్, స్విట్జర్లాండ్‌లలో కూడా శాసన సభలకు ఇటువంటి స్వాతంత్ర్యమే ఉంది.

విత్తపాలనకు ముఖ్యంగా సంబంధించిన కేంద్రశాఖ విషయం చూస్తే అటువంటివి ఒకటి లేదా రెండు ఉన్నాయి. బ్రిటన్, ఇండియా, కామన్‌వెల్త్ దేశాలలో సాధారణంగా విత్తనిర్దేశము, పర్యవేక్షణ అంతా కార్యనిర్వాహక వర్గం చేతులలో కేంద్రీకృతమై ఉంది. ఆ కార్యనిర్వాహక వర్గం బ్రిటన్‌లో ట్రెజరీ, ఇండియా మరియు ఇతర కామన్‌వెల్త్ దేశాలలో ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ ట్రెజరీ లేదా ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ వార్షిక బడ్జెట్‌ను తయారు చేయడానికి, దానిని శాసన సభ చేత ఆమోదింపజేయడానికి, వివిధ శాఖల ద్వారా దాని అమలును పర్యవేక్షింప జేయడానికి, వసూలుకు, పరిపాలనా శాఖలకు విత్త సంబంధమైన సలహాలను ఇవ్వడానికి, సాధారణ విత్తనియంత్రణ చెలాయించడానికి బాధ్యత వహిస్తాయి. అమెరికాలో అటువంటి ఏకీకృత విత్తనియంత్రణ యంత్రాంగం లేదు. బడ్జెట్ బ్యూరో, ట్రెజరీ శాఖ, కంప్ట్రోలర్ జనరల్ మొదలైన వేరువేరు శాఖలు, ఏజన్సీలు వేరు వేరుగా వివిధ దశలలో దీనితో సంబంధాన్ని కలిగి ఉంటాయి.

పరిపాలనా శాఖలలోనే శాఖాధిపతి అతని ప్రధాన అధీనోద్యోగులు విత్త సంబంధమైన కర్తవ్యాలను నిర్వహిస్తారు. బ్రిటన్‌లో శాఖాధిపతిని అకౌంటింగ్ ఆఫీసర్‌గా నామనిర్దేశం చేస్తారు. అతనికి విత్తాధికారి, అతని ఉపశాఖ సహాయం చేస్తారు. అతడు బడ్జెట్

పరిధిలో వ్యయ నియంత్రణకు, ఖాతాల నిర్వహణకు బాధ్యత వహిస్తాడు. భారతదేశంలో శాఖాధిపతులను నియంత్రణాధికారులుగా నామనిర్దేశం చేస్తారు. వాళ్ళ శాఖలకు సంబంధించిన వ్యయాన్ని నియంత్రణ చేస్తారు. వారు ఖాతాలు నిర్వహించడానికి బాధ్యులు కారు, ఆ పనిని కేంద్ర ఆడిట్ అండ్ అకౌంట్స్ ఏజన్సీ చేస్తుంది. అమెరికాలోని పద్ధతి కొంత వింతమైనది. శాఖాధిపతులకు బడ్జెట్ పరిధిలో వ్యయం చేసే అధికారం ఉంది, కాని బడ్జెట్ అమలుపై నియంత్రణ బడ్జెట్ బ్యూరో, కంప్ట్రోలర్ జనరల్‌ల మధ్య పంపకం జరిగింది.

ఆడిట్ వ్యవస్థకు అధిపతి కంప్ట్రోలర్ అండ్ ఆడిటర్ జనరల్ అనే అధికారి. ఈ అధికారి విధి బడ్జెట్ ననుసరించి ప్రభుత్వ కోశంనుంచి చేసే ధనంమీద నియంత్రణ కలిగి ఉండటం, ఖాతాలను పరిశీలించడం, ధ్రువపరచుకోవడం, శాసన సభ చేసిన గ్రాంట్లకు విరుద్ధంగా వ్యయం జరిగినప్పుడు శాసన సభకు నివేదించడం. భారతదేశంలో ఆడిట్ అకౌంటింగ్ విధులను ఒకే సంస్థలో సమ్మిళితం చేసినారు. అమెరికాలో ఈ రెండేకాక మూడో విధి అయిన చట్టబద్ధత దృష్ట్యా వ్యయంమీద నియంత్రణ చేయడం అనేది కూడా కంప్ట్రోలర్ జనరల్‌కు అప్పగించడం జరిగింది. సరి అయిన విధంగా మాట్లాడాలంటే, వ్యయం మీద నియంత్రణ, ఖాతాల నిర్వహణ కార్యనిర్వాహక వర్గం విధులు, వీటిని ఆడిట్‌నుంచి వేరుగా ఉంచవలె.

చివరగా, దీని ఆర్థిక నియంత్రణలో దీనికి సహాయం చేయడానికి పార్లమెంటు అంచనాల సంఘం, ప్రభుత్వం ఖాతాల సంఘం ఉన్నాయి. వ్యయశాఖల అంచనాలలో పొదుపును సూచించడానికి ఉద్దేశించినది అంచనాల సంఘము, కాగా ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘము కంప్ట్రోలర్ అండ్ ఆడిటర్ జనరల్ సమర్పించిన ఆడిట్ నివేదిక వెలుగులో ఉపకల్పన ఖాతాలను పరిశీలించి, అక్రమ విషయాల మీదికి పార్లమెంటు దృష్టిని లాగి, భవిష్యత్తులో వాటిని నిరోధించడానికి సూచనలు చేస్తుంది. ఈ కమిటీలు భారతదేశంలో, ఇతర కామన్‌వెల్త్ దేశాలలో ఉన్నాయి. కాని అమెరికాలో లేవు.

బడ్జెట్ అంచనా తయారీ

(The Preparation of the Budget Estimate)

బడ్జెట్ అంటే ఏమిటి ? (What is the Budget ?)

సాహిత్యపరంగా చూస్తే బడ్జెట్ అనే పదానికి అర్థం కార్యాలయ పత్రాలను తీసుకొనిపోయే తోలుసంచి. దీనినిబట్టి ఆ పత్రాలకు ముఖ్యంగా ఆ సంవత్సరానికి సంబంధించిన ఆర్థిక ప్రతిపాదనలున్న పత్రాలకు ఆ పేరు వచ్చింది.

ఈ సందర్భంలో బడ్జెట్ అనే పదానికి అర్థం సాధారణంగా ప్రభుత్వాధికారి ముఖ్యంగా ఆదాయ వ్యయాలను సమతౌల్యం చేయడానికి చేసే వ్యయ ప్రణాళిక. ఇక్కడ సాధారణంగా అని ఎందుకన్నామంటే, ప్రైవేట్ వ్యాపారాలు వ్యక్తులు కూడా బడ్జెట్‌లను తయారు చేసుకోవచ్చు, మనము వ్యాపారాల బడ్జెట్‌లను గురించి, ఆయా తరగతి ప్రజల కుటుంబ బడ్జెట్‌ల గురించి, ప్రత్యేక వ్యక్తుల బడ్జెట్‌ల గురించి మాట్లాడతాము. బడ్జెట్

ఎప్పుడు వార్షిక బడ్జెట్ కావలెనని లేదు. చాలాకాలం కోసం తయారుచేసే దీర్ఘకాలిక బడ్జెట్ ఉండవచ్చు, లేదా మాసిక లేదా వార బడ్జెట్ వంటి అల్పకాల బడ్జెట్ కూడా ఉండవచ్చు. ప్రభుత్వ పాలనలో మనకు ప్రభుత్వానికి చెందిన సంస్థల బడ్జెట్‌లతోనే సంబంధం ఉంది. మరియు సాధారణంగా అన్ని చోట్ల ఈ బడ్జెట్‌లను వార్షిక ప్రాతిపదికమీద తయారుచేయడం జరుగుతుంది.

వివిధ దేశాలలో బడ్జెట్టు పారిభాషిక పదకోశం బడ్జెట్ దాని విభాగాల విషయంలో సంతరించుకొన్న ప్రత్యేకార్థాలను ముందుకు పోయినకొద్దీ చదువుతాము. బడ్జెట్ అనే పదం శాసన సభకు దాని ఆమోదం కోసం సమర్పించిన ఆర్థిక ప్రణాళికకు, శాసనసభ ఆమోదించి మంజూరు చేసిన ప్రణాళికకు కూడా వర్తిస్తుంది. భారతదేశంలో బడ్జెట్ అనే పదం అంచనాలను లేదా వ్యయానికి పర్యాయపదంగా వాడతారు. ఉదాహరణకు మనము ఒక శాఖ బడ్జెట్ అన్నప్పుడు అది కనిపిస్తుంది. ఇంగ్లండ్‌లో ఈ పదం వాడకం సాధారణంగా విత్త ప్రణాళిక ఆదాయం లేదా పన్నుల విధింపు భాగాలకే పరిమితమయింది.[2] అమెరికాలో బడ్జెటింగ్ అనే పదాన్ని బడ్జెట్ తయారీ శాసన సభ ఆమోదము, దాని అమలు, అకౌంటింగ్, ఆడిట్‌తో కూడిన విత్త ప్రక్రియ కంతటికి వాడటం జరుగుతుంది.

ఆర్థిక సంవత్సరము (The Financial Year)

బడ్జెట్ తయారీకి ప్రాతిపదిక ఆర్థిక సంవత్సరము, కాని అది ప్రారంభమయ్యే తేదీలు వివిధాలుగా ఉన్నాయి. ఇండియా, ఇంగ్లండ్, ఇతర కామన్‌వెల్త్ దేశాలలో ఇది ఏప్రిల్ ఒకటవ తేదీనాడు ప్రారంభమై 31 మార్చినాడు అంతమవుతుంది. కాని వీటికి సంబంధించిన తేదీలు అమెరికా, ఆస్ట్రేలియా, ఇటలీ, స్వీడన్ మొదలైన దేశాలలో జులై ఒకటవ తేదీ, జూన్ 30 వ తేదీగా ఉన్నాయి. ఫ్రాన్స్ ఇంకా ఎన్నో ఖండాంతర దేశాలలో జనవరి ఒకటవ తేదీ నుంచి డిసెంబర్ 31 వ తేదీ వరకు ఉంటుంది.

ఇండియాకు ఆర్థిక సంవత్సరాన్ని గురించి చేసిన ఇటువంటి నిర్ణయం తగిందికాదని, ఇది నవంబర్ ఒకటినుంచి అక్టోబర్ 31 వరకుగాని లేదా జనవరి ఒకటి నుంచి 31 డిసెంబర్ వరకుగాని ఉంటే మంచిదని సూచించడం జరిగింది. మనది ముఖ్యంగా వ్యావసాయిక దేశము, ఇక్కడి పంటలు దానినిబట్టి ఆర్థిక వ్యవస్థ కూడా నైఋతి ఋతుపవనాల మీద ఆధారపడి ఉంటాయి. ఏప్రిల్ ఒకటవ తేదీనాడు ప్రారంభమయ్యే రాబోవు ఆర్థిక సంవత్సరానికి బడ్జెట్ తయారీ ప్రస్తుత సంవత్సరం ఆగస్టు లేదా సెప్టెంబర్‌లలో వర్షపాతాన్ని గురించి పూర్తిగా తెలియని స్థితిలో ప్రారంభించవలసి ఉంటుంది. తరవాత వర్షాలు రాకపోతే అది కరువు వ్యాపించడానికి, పంటలు పండకపోవడానికి, ఆదాయం పడిపోవడానికి, తయారు చేసిన అంచనాలు పూర్తిగా అస్తవ్యస్తం కావడానికి కారణం కావచ్చు.

దీర్ఘకాల బడ్జెటింగ్ (Long-term Budgetting)

సాధారణంగా ప్రభుత్వ బడ్జెటింగ్ వార్షికంగా ఉంటుంది. ఎందుకంటే, చాలా సంవత్సరాలకోసం వోటు చేసిన బడ్జెట్ కన్నా ఇట్లా జరిగితే శాసన సభకు ప్రభుత్వ కార్య

2. Of e.g. the term Budget speech which Contains the Taxation Proposals of the Chancellor of the Exchequer.

కలాపాలపైన సన్నిహితమైన నియంత్రణ చెలాయించడానికి వీలుంటుంది. ఏది ఎట్లయినా, ఒక దేశానికి సంబంధించిన ఒక సంవత్సరపు అవసరాలు దాని దీర్ఘకాలావసరాలను పరిశీలించకుండా తెలివిగా వోటు చేయటం కష్టము. అభివృద్ధికి అవసరమైన ఎన్నో విషయాలు, ఉదాహరణకు కమ్యూనికేషన్‌ల విస్తరణను బలపరచడం, ఆర్థిక పారిశ్రామికాభివృద్ధి మొదలైనవి విలువైనవి. ఒక సంవత్సరంలో సమర్థంగా అమలు జరపబడలేనటువంటివి. అందువల్ల దీర్ఘకాల బడ్జెటింగ్ వీటికి తగిన సదుపాయాలు కల్పించడానికి అవసరము.

అమెరికాలో కొన్ని అధికార పరిధులలో రెండు సంవత్సరాల కొకసారి బడ్జెట్ తయారు అయినా దీనిని దీర్ఘకాల బడ్జెటింగ్ అనడానికి వీలులేదు. ఎందుకంటే, ఇది అభివృద్ధికి లేదా పురోగతికి చాలాకాలం ధనాన్ని ఇవ్వడానికి చాలా సంవత్సరాలకోసం తయారయ్యే ఆర్థిక ప్రణాళికకు వేరొక పేరు. ఈ విధంగా ప్రణాళికాబద్ధమైన అభివృద్ధి విధానాన్ని ఎంచుకొన్న ఈ దేశాలన్నీ ఏదో ఒక రకమైన దీర్ఘకాల బడ్జెట్‌ను తయారు చేసుకోవలె. ఇండియాలో 2000 కోట్ల నుంచి 5000 కోట్ల వ్యయంగల ప్రథమ, ద్వితీయ పంచవర్ష ప్రణాళికలు వాటిని చేరుకోవడానికి మార్గాలు, సాధనాలు ఈ రకమైన దీర్ఘకాలపు బడ్జెట్‌లే.

దీర్ఘకాలపు బడ్జెట్‌లను లేదా ప్రణాళికలను శాసనసభ సూత్రప్రాయంగా టూకీగా ఆమోదించడానికి పిలిచినా పూర్తి కాలానికి ఉపకల్పనలను ఓటు చేయదు లేదా దానిలో వ్యయానికి సంబంధించిన సవివరమైన అంచనాలుకూడా ఉండవు. అవి కావలసిన వ్యయాన్ని ముందే సూచించేవి.

దీర్ఘకాలపు బడ్జెట్‌ను తయారు చేయడంలో కింది వాటిని అనుసరిస్తారు.

1) ఒక దేశానికి చాలా సంవత్సరాలకోసం కావలసిన అవసరాల గురించి ముందు తెలుసుకొని నిర్ణయించడం, వాటిని సాధించడానికి అవసరమైన వ్యయాన్ని నిర్ణయించడం.

2) వివిధ అభివృద్ధి ప్రాజెక్టులను వాటి ప్రాధాన్యాల ననుసరించి అమర్చడం.

3) సాధ్యమైన ఆధారాలను పన్నుల విధింపు, పొదుపు, ఋణాలు మొదలైనవి వ్యయానికి అవసరమైన ధనాన్ని కనుక్కోవడం.

4) పూర్తికాలానికి సమతౌల్యంగా ఉండే కార్యక్రమాన్ని తయారు చేయడం దానిలో అనుకొన్న అభివృద్ధి అంశాలు ఉండవలె, అప్పుడప్పుడు మారే పరిస్థితుల ననుసరించి మార్పులకు అనుమతించే విధంగా అవి సరళమైనవిగా (Flexible) ఉండవలె.

5) ప్రతి సంవత్సరపు వార్షిక బడ్జెట్‌లో దీర్ఘకాల బడ్జెట్‌లోని కొంత భాగాన్ని కాలనిర్ణయాన్ని అనుసరించి చేర్చడం, శాసన సభచేత వానిని ఆమోదింపజేయడం, అప్పుడున్న పరిస్థితుల ననుసరించి రాబోవు సంవత్సరపు కార్యక్రమాలకోసం అవసరమైన పునరావృత్తిని చేయడం, ఈ విధంగా ముందుచూపుతో నిర్ణయించి దానిని అదనపు సంవత్సరానికి ఈ సంవత్సరానికి బదిలీ అయినదాని స్థానంలో చేర్చడం.

ఆ విధంగా దీర్ఘకాల బడ్జెట్ కోరిన విధంగా 3 నుంచి 10 సంవత్సరాలవరకు నిర్దిష్టకాలంకోసం ఏర్పాటు చేయవచ్చు. ప్రతి సంవత్సరం ఒక సంవత్సరపు కార్యక్రమం ప్రస్తుత సంవత్సరపు బడ్జెట్‌లో భాగమవుతుంది. ఒక రాబోవు సంవత్సరపు కార్యక్రమం బదిలీ అయిన దాని స్థానాన్ని పూరించడానికి చేర్చడమవుతుంది.

ఏక-అనేక బడ్జెట్‌లు (Single vs. Plural Budgets)

చాలా ప్రభుత్వాలలో వాటి శాఖలన్నిటి ఆర్థిక అంచనాలతో కూడిన ఏకబడ్జెట్‌లే ఉన్నాయి. దీనివల్ల లాభమేమిటంటే, దీనిలో ప్రభుత్వపు పూర్తి ఆర్థికస్థితి చెప్పటం జరుగుతుంది. ఒకవేళ లెక్కలేనన్ని శాఖలవారీ బడ్జెట్‌లు ఉంటే వాటిలో కొన్ని మిగులును చూపవచ్చు. కొన్ని లోటును చూపవచ్చు. అందువల్ల ప్రభుత్వానికి ఉన్నస్థితి కష్టతరమైన లెక్కలు, సర్దుబాట్లద్వారా తప్ప తెలియకపోవచ్చు. ఫ్రాన్స్, జర్మనీ, స్విట్జర్లాండ్, భారతదేశం వంటి దేశాలలో రెండు బడ్జెట్‌లను తయారుచేయడం అమలులో ఉంది. వీటిలో ఒకటి పాలనాశాఖలకోసం, రెండోది రైల్వేలవంటి వాణిజ్యరంగాలకోసం. ఆక్వర్త్ కమిటీ (Acworth Committee) రైల్వేలను వ్యాపారరంగంవలె నడపవలెనని సిఫారసు చేసిన దానిననుసరించి భారతదేశంలో 1921 నుంచి ప్రత్యేక రైల్వేబడ్జెట్ అమలులో ఉంది. ఈ ఏర్పాటువల్ల లాభమేమిటంటే, రైల్వేపాలనకి వ్యాపారానుకరణ సాధనమయింది. రైల్వేలు దేశపు సాధారణ ఆదాయానికి కొంత చేర్చడం అనే నియమానికి కట్టుపడి వాటి లాభాలను వాటి అభివృద్ధికోసమే ఖర్చుచేసుకోవచ్చు.

భారతప్రభుత్వ ఇతర వ్యాపారరంగాలకూ కొంత మొత్తంరూపంలో నిధుల కేటాయించడం దాని సాధారణ బడ్జెట్‌లో ఒక భాగంగా ఉంటుంది. మిగిలినవాటికోసం ఈ రంగాలు వాటి బడ్జెట్‌లను అవే తయారుచేసుకొంటాయి. దామోదర్‌లోయ కార్పొరేషన్ (D. V. C.) బడ్జెట్‌ను కేంద్ర పార్లమెంట్ ముందుంచవలసి ఉంటుంది (ఆమోదించవలసిన అవసరంలేదు). బీహార్, బెంగాల్ శాసన సభలముందుకూడా ఉంచవలసి ఉంటుంది.

బడ్జెట్ ఆర్థిక, సాంఘిక సంబంధమైన చిక్కులు
(The Economic and Social Implications of the Budget)

పూర్వకాలంలో జోక్యరహిత స్వేచ్ఛావిధానం రాజ్య కార్యకలాపాల విషయంలో అమలులో ఉన్నప్పుడు బడ్జెట్‌ను రాజ్య ఆర్థిక నిర్వాహంలో ఒక క్రమాన్ని ఒక పద్ధతిని సాధించే సాధనంగా మాత్రమే చూసేవారు. వ్యయంలో పొదుపు, పన్నులు చెల్లించేవాళ్ళ మీద సాధ్యమైనంత తక్కువ భారాన్ని ఉంచడం దాని గుణాలుగా ఎంచేవారు.

ఈ రోజులలో ప్రభుత్వం, పోటీపడుతున్న ప్రతివ్యక్తి తన అభివృద్ధి, శ్రేయస్సు కోసం సాధ్యమైనంత ప్రయత్నించినప్పుడు వారికోసం చక్రవర్తి వహించినట్లు తటస్థవైఖరిని అవలంబించలేదు. ఆధునిక పారిశ్రామిక సంఘ సంకీర్ణపరిస్థితులలో ప్రభుత్వానికి జాతి అభివృద్ధి, శ్రేయస్సు సాధించడంలో రూఢిఅయిన పాత్ర ఉంది. రాజ్యంపట్ల అభిప్రాయం ఈ విధంగా మారడంతో బడ్జెట్‌పట్లకూడా ఆర్థికసాంఘిక విధానానికి సాధనంగా నిర్మితమైన బడ్జెట్‌సాధనంద్వారా ఎన్నో ఆర్థిక, సాంఘిక లక్ష్యాలను సాధించవచ్చు. ప్రత్యేకంగా

అ) ఉత్పత్తిని పెంచడం
ఆ) ఆదాయం, ధనం పంపిణీలలోని అసమానతలను సరిచేయడం
ఇ) యుద్ధము లేదా ఇతర సంక్షోభాల కారణంగా వచ్చిన ద్రవ్యోల్బణాన్ని ఖండించడం
ఈ) శ్రేయోరాజ్య లక్ష్యంలో భాగంగా ప్రజలకు పూర్తి జీవనోపాధిని కల్పించడం.

పరిశ్రమలను, వ్యయసాయాన్ని రక్షించడంద్వారా, వాటికి సహాయం చేయడం ద్వారా బడ్జెట్ ఉత్పత్తిని పెంచవచ్చు. క్రమవిభజన స్థాయిలో ఆదాయంమీద పన్నులను ఎక్కువ చేసి, పరంపరాగత ధనప్రాప్తిమీద పన్నులు వేసి, మరణసుంకాలు విధించి, ఆ విధంగా వచ్చిన ధనాన్ని పేదలకు విద్య, ఆరోగ్య, నివాస వసతులు కల్పించడం వంటి స్వల్ప సాంఘిక సేవలకు వినియోగించడం ద్వారా ఆదాయాన్ని, ధనాన్ని పంపిణీ అసమానతలను రూపుమాపవచ్చు. యుద్ధము ఇతర సంక్షోభ సమయాలలో అమలులోకి తెచ్చిన పత్రరూపంలోని ధనాన్ని వచ్చిన ద్రవ్యోల్బణాన్ని ఎక్కువ పన్నులను విధించి ప్రజల కొనుగోలు శక్తిని తగ్గించి ప్రజలనుంచి కొంత ధనాన్ని లాగడంద్వారా తగ్గించి ప్రజలనుంచి కొంత ధనాన్ని లాగడంద్వారా తగ్గించవచ్చు. చివరగా, పనులమీద ఇతర అభివృద్ధి కార్యక్రమాలమీద ప్రభుత్వం ధనాన్ని ఎక్కువగా వెచ్చించి ప్రైవేట్ రంగంలో కూడా ఆ విధమైన వ్యయాన్ని ప్రోత్సహించి, దానిద్వారా ఉపాధిని కల్పించవచ్చు లేదా ఎక్కువ చేయవచ్చు.

పైన చెప్పిన లక్ష్యాలలో ఒకదానిని సాధించడానికి బడ్జెట్‌ను తయారుచేయడం అనేది సంకీర్ణకార్యము. దీనికి నిపుణమైన సాంకేతికజ్ఞానం గలవారి అవసరము, విత్త ఆర్థిక విషయాలలో అనుభవంగలవారి అవసరము, ప్రభుత్వ ప్రైవేట్ రంగాల ఆదాయంతో సహా జాతీయాదాయము వ్యయము మరియు ప్రభుత్వ ఆదాయము వ్యయము తాలూకు గణాంకాలు, వివరాలు అవసరము ఉంది. బడ్జెట్ తయారీకి సంబంధించిన ఈ సాంకేతిక విషయాన్ని ఇంగ్లండ్ ఒక దశాబ్దంకింద అమలులో పెట్టింది. భారతదేశంలోకూడా జాతీయాదాయ వార్షిక నివేదికలను సంకలనం చేయడంద్వారా దీనికి మార్గాన్ని తయారు చేయడం జరిగింది. దీనిలో మొదటిది 1951లో ప్రచురితమయింది.

కొన్ని బడ్జెట్ తయారీ సూత్రాలు
(Some Principles of Budget Making)

ప్రపంచంలోని పెద్ద దేశాల దీర్ఘకాలానుభవం బడ్జెట్ తయారీ కొన్ని సూత్రాలకు కట్టుపడి ఉండవలెనని సూచిస్తున్నది. అయినా ఎటువంటి సందర్భంలోను వీటిని అతిక్రమించి పోగూడదనేటంత విలువైన సూత్రాలేమీ కాదు, కాని బడ్జెట్‌ను బాగా తయారు చేయడానికి వీటిని పాటించడం అవసరము. వీటిలో ముఖ్యమైన సూత్రాలు కింద చెప్పడం జరిగింది.

1) సాధారణంగా బడ్జెట్ సమతౌల్యంగా ఉండవలె.
2) దాని అంచనాలు నగదు ఆధారంగా ఉండవలె.

3) దాని ఆదాయము, మూలధనాన్ని వేరువేరుగా చూపవలె
4) బడ్జెటింగ్ స్థూలంగా ఉండవలె కాని అశేషంగా (Net) కాదు
5) అంచనాల తయారీ సంవత్సరంగా ఉండవలె
6) అంచనాల రూపం ఖాతాలకు అనుగుణంగా ఉండవలె
7) స్థాలిత్య నియమము

1. మొదటిసూత్రం బడ్జెట్ సమతౌల్యంగా ఉండవలెననేది. అంటే అంచనా వేసిన వ్యయం అంచనా వేసిన ఆదాయాన్ని మించకూడదు. ఇది మనందరికీ తెలిసిన వ్యక్తిగత విత్తనియమము. అంటే ఒకడు దివాలా తీయకూడదనుకొంటే వాని ఆదాయాన్ని మించి వ్యయం కూడదు. కొన్ని ముఖ్యవిషయాలలో ప్రభుత్వ విత్తం ప్రైవేట్ వ్యయంకన్న భిన్నంగా ఉంటుంది. ప్రత్యేకంగా అదనపు వ్యయంకోసం పెంచే పన్నులవల్ల వచ్చే ఆదాయ విస్తీర్ణ విషయంలో ఇది వర్తిస్తుంది. కాని దీనికి కూడా పరిమితి ఉంది. ఏ దేశమైతే దాని ఆదాయాన్ని మించిన వ్యయంతో బడ్జెట్ తయారు చేస్తుందో అది కొంతకాలం తరవాత దివాలా తీస్తుంది.

బడ్జెట్‌లో ఆదాయ వ్యయాలు సమానంగా లేదా దానికి దగ్గరగా ఉన్నప్పుడు దానిని సమతౌల్య బడ్జెట్ అంటారు. రాబోయే ఆదాయం కన్న వ్యయం తక్కువగా ఉంటే మిగులు బడ్జెట్ అంటారు. అంచనా వేసిన ఆదాయంకన్న వ్యయం ఎక్కువగా ఉన్న దానిని లోటు బడ్జెట్ అంటారు. ఎప్పుడో ఒకసారి వచ్చే లోటుబడ్జెట్‌ను గురించి భయపడవలసిన పనిలేదు. కాని శాస్త్రీయ విత్త ఆచరణ తరచుగా వచ్చే లోటుబడ్జెట్ విత్త ప్రతిష్ఠకు దేశ స్థిరతకు ప్రమాదంగా పరిణమిస్తుందని చెబుతున్నది.

ఆర్థిక సిద్ధాంతాల కొత్త పోకడలు లోటు బడ్జెట్ కొన్ని పరిస్థితులలో క్షంతవ్యమే కాక అవసరమైనదిగా కూడా గుర్తిస్తున్నాయి. వాళ్ళు లోటు బడ్జెట్‌ను 'పూరక ఆర్థిక విధానానికి' సాధనంగానే కాక అప్పుడప్పుడు ఆధునిక పెట్టుబడిదారీ ఆర్థిక వ్యవస్థ పడే బాధల నుంచి ఇదే రక్షిస్తుందని అంటారు. వాళ్ళ వాదం ఈ విధంగా ఉంది: పెట్టుబడి దారీ విధానం ప్రైవేట్ వ్యక్తులు, కార్పొరేషన్‌ల స్వేచ్ఛాయుతమైన పోటీ రంగం మీద ఆధారపడి ఉంది. అటువంటి రంగాన్ని లాభంకోసమే నడుపుతారు. లాభాలను బట్టి అది ఆయా దిశలలో తిరుగుతుంది. దీని ఫలితంగా కొన్ని రంగాలలో అధికోత్పత్తి ఉంటుంది. దీని ననుసరించి నిరుద్యోగ సమస్య తయారవుతుంది. ఇది ప్రజల కొనుగోలు శక్తిని తగ్గిస్తుంది, మాంద్యాన్ని లోతుగా విస్తరింప జేస్తుంది. ఇటువంటి మాంద్యాన్ని ఎదుర్కోవడా కి ప్రజలకు ఎక్కువ పనిని, ఆదాయాన్ని కల్పించవలసి ఉంటుంది. రాజ్యం పబ్లిక్ వర్క్స్ మొదలైన వాటిమీద అధిక వ్యయాన్ని చేసి ఆ వ్యయానికి తగిన ధనాన్ని లోటు బడ్జెట్ ద్వారా ఇవ్వడం జరుగుతు ది. సమతౌల్య బడ్జెట్ ప్రజలనుంచి పన్నుల రూపంలో గానీ అప్పు రూపంలో తీసుకొన్న దానిని ఏదో ఒక రూపంలో తిరిగి వాళ్ళకు ఇస్తుంది. కాబట్టి దాని ప్రభావం ప్రైవేట్ ఆర్థిక వ్యవస్థమీద ఏమీలేదు. అట్లాకాక లోటు బడ్జెట్ రాబోయే ఆదాయంకన్న అధిక వ్యయాన్ని ఏర్పాటు చేస్తుంది. ఈ రెంటి మధ్యనున్న వ్యత్యాసాన్ని అనాచ్ఛాదిత పత్రరూప ధనంతో పూరిస్తుంది. అంటే అది ప్రజలనుంచి తీసుకొనే దానికన్న ఎక్కువ ధనాన్ని ప్రజల చేతులలో పెడుతుంది. ఆ విధంగా వాళ్ళ

కొనుగోలు శక్తిని హెచ్చింపజేస్తుంది, అది మళ్ళీ ధరలను ఉత్పత్తిని పెంచి మాంద్యానికి వ్యతిరేకంగా పని చేస్తుంది.

లోటు ఆర్థిక విధానం ఈ విధంగా వ్యాపారమాంద్యాన్ని పోగొట్టే దానిగా గుర్తింపు పొందింది. యుద్ధంవల్ల, అభివృద్ధి ప్రణాళికవల్ల వచ్చే అమితవ్యయాన్ని పూరించేదిగా తయారయింది. కొన్ని హద్దులను దాటి దీనిమీద ఆసక్తిని చూపడం మంచిదికాదు. దీని ఫలితంగా ద్రవ్యోల్బణం వస్తుంది. దానిని నిరోధించకపోతే ధరల పెరుగుదల,, దేశ కరెన్సీ పద్ధతిలో పెద్ద మాంద్యము వస్తాయి.

2. బడ్జెటు నగదు ఆధారంగా తయారుకావలెననే సూత్రం అర్థము కాని ఆదాయ వ్యయాల అంచనాలు ఆ సంవత్సరం అనుకొన్న ఆదాయ వ్యయాలకు సంబంధించి ఉండవలె. కాని ఆ సంవత్సరంలో ఋణ సంబంధ విషయాలన్నింటికి ఖర్చు చేయడంగాని వచ్చిన డిమాండ్‌లన్నింటికి ఖర్చు చేయడంగాని కాదు. వాటిని ఏదో ఒక సంవత్సరం తీర్చవలె. ఉదాహరణకు 1954-55 సంవత్సరపు టాక్సు లెక్కలు తరువాత 1955-56 సంవత్సరంలో తెలిస్తే వాటిని తరవాత సంవత్సరపు ఆదాయపు అంచనాలలో చూపవలెగాని ముందు సంవత్సరపు వాటిలోకాదు. అట్లే ఏదైనా చెల్లింపులకు కావలసిన ఋణం అంతకు క్రితం సంవత్సరం చేసి దానిని తరవాత సంవత్సరం ఖర్చుచేస్తే దానిని తరువాత సంవత్సరపు వ్యయం అంచనాలోనే చూపవలె. బ్రిటన్, యు. ఎస్. ఏ., ఇండియాలలో ఈవిధమైన నగదు బడ్జెట్ పద్ధతి అమలులో ఉంది.

దీనిని కొంచెం భేదంతో రెవెన్యూ బడ్జెటింగ్ పద్ధతి ఫ్రాన్స్‌వంటి ఖండాంతర దేశాలలో అమలులో ఉంది. ఈ పద్ధతికింద ఆర్థిక సంవత్సరపు బడ్జెట్ అంచనాలు ఆ సంవత్సరాన్ననుసరించి చెల్లింపు ఋణాలమీద ఆదాయపు డిమాండులమీద ఆధారపడి ఉంటాయి. అది ఎప్పుడు ఖర్చు అయినా ఎప్పుడు తెలిసినా పైన చెప్పిన ఉదాహరణలో 1954-55 సంవత్సరపు ఆదాయానికి సంబంధించి శేషాన్ని దానిని తరవాత సంవత్సరం 1955-56 లో తెలుసుకొన్నా 1954-55 సంవత్సరపు ఆదాయంలోనే చూపవలె వ్యయం గురించి కూడా అంతే

నగదు బడ్జెటింగ్‌వల్ల లాభమేమిటంటే ఆర్థిక సంవత్సరపు లెక్కలను ఆ సంవత్సరం ముగిసిన వెంటనే తయారు చేయడానికి వీలుంటుంది. కాని దానిలో లోపమేమిటంటే, ఆ సంవత్సరపు వాస్తవమైన ఆర్థిక విషయాలు తెలియవు. ముందువచ్చే సంవత్సరాన్ని దృష్టిలో పెట్టుకొని చెల్లింపులకోసం కాలయాపన చేసినందువల్ల ఆ సంవత్సరపు బడ్జెట్‌లో లోపానికి బదులు మిగులు చూపవచ్చు. అది అపమార్గాన్ని పట్టిచ్చేదిగా ఉంటుంది. రెవిన్యూ విధాన బడ్జెట్‌లో ఈ లోపంలేదు. కాని తుది ఖాతాలను తయారుచేయడంలో ముగించడంలో ఆలస్యం జరుగుతుంది. ఆలస్యం జరిగిన ఖాతాలకు విత్త నియంత్రణ ప్రయోజనాలకు అంత విలువ లేదు.

3. బడ్జెట్ తయారీలోని మూడోసూత్రం ఏమిటంటే, దీనిలో ఆవర్తక వ్యయం, ఆదాయం మధ్య భేదాన్ని ఒకవైపు చూపడం, మూలధనం చెల్లింపులు ఆదాయాల మధ్య భేదాన్ని వేరొకవైపు చూపడం చేయవలె. ఈ రెంటిని ప్రస్తుత లేదా రెవిన్యూ బడ్జెట్ మూలధన బడ్జెట్ అనే రెండు వేరు వేరు భాగాలలో చూపవలె. ఋణాల నుంచి వసూళ్లు,

డిపాజిట్‌లు, ఆస్తి అమ్మకం లాభాలు మొదలైనవాటివల్ల వచ్చే ఆదాయాలు ఎప్పుడో వచ్చేవి గాని ఆవర్తకమైనవికావు. అల్లే వ్యయం విషయంలో, పనులపై మూలధనవ్యయం, ఋణాల చెల్లింపు, డిపాజిట్‌లను తిరిగి చెల్లించడం మొదలైనవి ఉంటాయి. ఆవర్తక అంశాలను మూలధనం అంశాలను వేరువేరుగా ఉంచకపోవడం ఫలితంగా విత్తవ్యవహారాలు అస్తవ్యస్తమవుతాయి. ఆవిధంగా అయితే అప్పటివ్యయానికి సంబంధించిన ధనం ఋణ నిధులనుంచి పొందడం జరగవచ్చు. లోటు ఉన్నప్పుడు నిలువను లేదా మిగులును చూపడం జరగవచ్చు. కాబట్టి బడ్జెట్‌లోని ఆదాయం, మూలధనం భాగాలను వేరుగా ఉంచుతారు, వేరుగా సమతౌల్యం చేస్తారు. ఈ రెండింటిని లెక్కలోకి తీసుకొని మిగులును లేదా లోటును తెలుసుకోవడం జరుగుతుంది. బడ్జెట్, ఖాతాల నియమాలు ఆదాయాలు మరియు వ్యయంలోని ఏ అంశాలను రెవిన్యూ లేదా మూలధనము బడ్జెట్‌లోని భాగాలుగా తీసుకోవలెనో సవివరమైన బోధనలను ఇస్తాయి.

4. బడ్జెట్ స్థూలంగా ఉండవలెగాని నికరంగా కాదు అనేది నాల్గవ సూత్రము. ఇదేరీతిగా ఇది ఖాతాల తయారీకి కూడా వర్తిస్తుంది. స్థూల బడ్జెట్ తయారీ అంటే ఆదాయవ్యయాల వ్యవహారాలన్నీ పూర్తిగా చూపెట్టవలెకాని వాటిఫలితంగా ఏర్పడే నికర స్థితికాదు. ఈ నియమాన్ని అశ్రద్ధ చేయడంవల్ల ఆర్థిక ప్రక్రియ స్వల్పవెలామణికి దారి తీస్తుంది. విత్తనియంత్రణ వైఫల్యానికి, ఖాతాల అసంపూర్ణతకు దారితీస్తుంది. ఒకవేళ ఒకశాఖ 4 లక్షలవ్యయం 2 లక్షల ఆదాయం అంచనాతో నికర బడ్జెట్‌ను తయారు చేస్తే అది శాసన సభను 2 లక్షల రూపాయల గ్రాంట్లకోసమే అర్థిస్తుంది, ఆవిధంగా దాని సగం వ్యయంమీద శాసన నియంత్రణ ఉండకుండా పోతుంది. ఎందుకంటే, ఆ ఖర్చు దాని ఆదాయంనుంచి చేస్తారు కాబట్టి.

కొన్ని నామమాత్రంగా ఆదాయంనుంచి వ్యయంచేసే విషయాలలో ఉదాహరణకు ఒక రాష్ట్రప్రభుత్వం మీద కేంద్రప్రభుత్వం వ్యయంచేసి దానిని రాష్ట్రప్రభుత్వం నుంచి రాబట్టేవిషయాలలో వీటిని బడ్జెట్‌లో చేర్చడం జరగదు. ఎందుకంటే వాటిని కృత్రిమంగా వ్యయంలో ఆదాయంలో చేర్చడం జరుగుతుంది. బ్రిటన్‌లో 'సహాయంలో ఉపకల్పనలు' అనేది నికర బడ్జెట్‌కు ఉదాహరణగా పనికివస్తుంది. ఫీజులు మొదలైనవాటినుంచి స్వల్ప ఆదాయాలను పొందే వ్యయశాఖలు వాటి శాఖల వ్యయంకోసం వాటిని ఉంచుకోవడానికి, ఉపయోగించుకోవడానికి అనుమతించడమయింది. పార్లమెంటు వీటివిషయంలో నికర వ్యయానికే వోటు చేస్తుంది అంటే వాటి స్థూల వ్యయం మైనస్ ఆదాయము అని అర్థము.

5. బడ్జెట్ ఐదోసూత్రము అంచనా సాధ్యమైనంత దగ్గరగా (As close) అంటే యథాతథమైనదిగా ఉండవలె. స్థూలమైన ఎక్కువ అంచనాగాని స్థూలమైన తక్కువ అంచనాగాని ఉండకూడదు. ఒకవేళ ఎక్కువ అంచనా ఉంటే అనవసరంగా ప్రజలమీద ఎక్కువ పన్నులను విధించవలసి ఉంటుంది. ఒకవేళ తక్కువ అంచనా జరిగితే అది అమలు జరిగేనాటికి అసందిగ్ధంగా తయారవుతుంది. గత మూడు సంవత్సరాలుగా వివిధ శీర్షికలకింద ఆదాయ వ్యయాలలో ఉన్న సగటు అంకెలను ప్రారంభంలో ఆధారాలుగా తీసుకొని ముందురాబోయే ప్రత్యేక పరిస్థితుల ననుసరించి వైవిధ్య ఉపకల్పనలను చేస్తే అది సన్నిహిత బడ్జెట్ అవుతుంది.

పూర్తిగా యథార్థమైన అంచనాల తయారీ అన్నది పరిపక్వమైన వివేచనకు సంబంధించిన విషయము, అది ఆచరణలో చాలా తక్కువగా సాధ్యమయ్యేపని. వ్యయం అంచనాలకు మించిపోవడం సామాన్యమైన విషయం కాగా ఆదాయం అంచనాలకన్న తక్కువగా రావడం సామాన్యమైన విషయము. అందువల్ల ఆచరించవలసిన విధి ఏమి టంటే, వ్యయాన్ని అంచనా వేయడంలో దాళాళంగానూ ఆదాయాన్ని అంచనా వేయడంలో పదిలంగానూ ఉండవలె. కొన్ని పరిధులకు లోబడి ఇది ఆవశ్యక నియమమే గాని, వాస్తవిక గణాంకాలను అంచనాలనుంచి తొలగించడం గర్హించదగిందిగా భావించి అది జరగకుండా చూడవలె. అంశాలవారీ అంచనాలు సంవత్సర బడ్జెట్ తయారీకి సహాయంగా ఉండే మొత్తంగా తయారుచేసే అంచనాలు తరచుగా విస్తారంగా ఉంటాయి. అందువల్ల భారతదేశం ఇతర దేశాలలో ఆచరించేదేమిటంటే, బడ్జెట్‌లో శాఖల విపులమైన అంచనాలలో ఆదాయ వ్యయాలను ప్రధాన శీర్షికలు, అప్రధానశీర్షికలు, ఉప శీర్షికలు, వివరణాత్మక శీర్షికలు తరవాత భాగంలో వివరించినట్లుగా విభజించి చేర్చుతం.

6 బడ్జెట్ తయారీ ఆరోసూత్రం దాని రూపానికి సంబంధించినది. అది ఖాతాల రూపానికి అనుగుణంగా ఉండవలె అంటే బడ్జెట్ శీర్షికలు ఖాతాల శీర్షికల వలెనే ఉండవలె. ఇది బడ్జెట్ తయారీ, బడ్జెట్ నియంత్రణ, ఖాతాల నిర్వహణకు సులభమార్గాన్ని ఏర్పరు స్తాయి. భారతదేశంలో బడ్జెట్ రూపాన్ని ఆర్థికమంత్రి అంచనాల సంఘంచేసిన సూచనల మీద పర్యాలోచన జరిపిన తరవాత నిర్ణయిస్తాడు.

7. ఏడోది చివరిది అయిన బడ్జెట్ సూత్రం స్థలన నియమము. అంటే దీని అర్థము గ్రాంట్ ఆర్థిక సంవత్సరంలో ఖర్చుకాకపోతే దాని గడువు ఆ సంవత్సరాంతంతో ముగుస్తుంది. అంతేకాని ముందుసంవత్సరం కోసం దానిని ఉంచడానికి వీలులేదు. చట్టబద్ధాధి కారం లేకుండా గుప్తనిధులను ఉంచడానికి వీలులేదు.

సమగ్రమైన విత్తనియంత్రణకు స్థలన నియమము ఆవసరము. ఒకవేళ ఒక సంవ త్సరపు ఖర్చుగాని నిలువలు ముందు సంవత్సరాలలో వ్యయం చేయడానికి అందుబాటులో ఉండే శాఖలు వాటినిలువ చేసిన మొత్తాలమీద కొంతకాలం వరకు ఉండగలుగుతాయి. అంతవరకు అవి శాసన సభ నియంత్రణకు లోబడి ఉండకుండా స్వతంత్రంగా ఉంటాయి. కాని మితవ్యయ ప్రణాళిక దృష్ట్యా ఈ నియమము ఆసౌకర్యంగా ఉంది. వాటికింద ఉన్న నిధులు జారిపోకుండా ఉంచటానికి శాఖలు ఆర్థిక సంవత్సరాంతంలో వాటి ఆవసరాలను, వాస్తవమైన వినియోగాన్ని కూడా చూడకుండా త్వరగా వ్యయం చేయడానికి పూనుకొంటాయి.

బడ్జెట్‌ల రకాలు (Types of Budgets)

బడ్జెట్‌లు వాటిలో ఉన్న ఆదాయ వ్యయాల వివిధ వర్గీకరణ ఆధారాల ననుసరించి వివిధ రకాలుగా ఉన్నాయి. విశాల దృక్పథంతో చూస్తే వీటిని వర్గీకరించడానికి నాలుగు మార్గాలు ఉన్నాయి. అవి, 1. బడ్జెట్‌లు వేటికైతే చెందుతాయో ఆ వ్యవస్థ, యూనిట్ లేదా శాఖ ననుసరించి 2. విధి లేదా ప్రయోజనాన్ననుసరించి 3. రకాన్ననుసరించి 4. లక్ష్యాన్ననుసరించి.

వ్యవస్థయూనిట్ వర్గీకరణ వల్ల బడ్జెట్‌లో ఆదాయాలు చూపడం జరుగుతుంది. అవి వేరే శాఖవల్ల జరిగినాసరే ఇట్లా చూపడం జరుగుతుంది. పాఠశాల బంగళా కట్టిన ఖర్చును ఆ విధంగా దాని కట్టడానికి వ్యయంచేసిన పబ్లిక్‌వర్క్స్ శాఖ వ్యయంలో చూపడం జరుగుతుంది గాని దానివిధులరీత్యా అది ఏ శాఖకైతే చెందుతుందో ఆ విద్యాశాఖ ఖర్చులోకాదు. ఈ విధంగా శాఖలవారీ బడ్జెట్‌వల్ల పౌరులకు ప్రత్యేక సర్వీస్ లేదా ప్రయోజనంకోసం ఎంత ఖర్చయిందో తెలుసుకోవడం కష్టమైపోతోంది. అటువంటి వ్యయం పనిలోని ప్రత్యేకాంశాల గురించి పనిచేసే వివిధశాఖల అంచనాలలో కొంత కొంత ఉంటుంది కాబట్టి ఇట్లా తెలుసుకోవడం కష్టమవుతుంది. ఏదిఏమైనా ప్రభుత్వాలు శాఖలవారీగా బడ్జెట్‌ను తయారుచేయడం సౌకర్యంగా ఉంటుందని అనుకోవడం కారణంగా ఈ రకాన్ని ఇంగ్లండ్ భారతదేశాలతో సహా ఎన్నో దేశాలలో ఎంచుకోవడం జరిగింది. బ్రిటిష్ బడ్జెట్‌లో ప్రతి శాఖ కింద ఫుట్‌నోట్‌లో దాని తరఫున ఇతరశాఖల అంచనాలలో ఎంత ఖర్చు చేర్చడం జరిగిందో ఆ విషయాన్ని పూర్తిగా ఇవ్వడం జరుగుతుంది. శాఖలవారీ బడ్జెట్‌లో ఉన్న ప్రధానమైన లోపాన్ని ఇది తొలగిస్తుంది.

ఆదాయ వ్యయాల విధ్యుక్తవర్గీకరణ 'కార్యక్రమ బడ్జెట్' 'నిర్వర్తన బడ్జెట్'ల ప్రయోజనాన్ని తెలుపుతుంది. ఈ రకమైన బడ్జెట్ రక్షణ, విద్య, ఆరోగ్యం, గృహనిర్మాణ విషయాలు ఇంకా ఇతర విషయాలమీద ఎంతఖర్చు చేయబోతున్నారు అనేదానిని తెలుపుతుంది. ప్రత్యేకజ్ఞానం లేనివారికి వివిధ వ్యవస్థయూనిట్లమధ్య ఎంత వ్యయాన్ని పంచినారనే సాంకేతిక విషయంకన్న ఇటువంటి సమాచారం మీదనే ఎక్కువ శ్రద్ధ ఉంటుంది. హూవర్ కమిటీ యు. ఎస్. ఏ. ప్రభుత్వానికి కార్యక్రమ లేదా నిర్వర్తన బడ్జెట్‌ను సిఫారసు చేసింది. ''ఫెడరల్ ప్రభుత్వబడ్జెట్ భావన అంతా విధులు, కార్యకలాపాలు, ప్రాజెక్ట్‌లమీద ఆధారపడిన బడ్జెట్ ఎంపిక చేసే విధానం మీద పునర్నిర్మించవలె. దీనికి నిర్వర్తన బడ్జెట్ అని పేరు పెట్టవచ్చు'' అని ఈ కమిటీ అంది.

పూర్తిగా ప్రయోజనం ఆధారంగానే బడ్జెట్‌ను తయారుచేసే ప్రభుత్వమేదీ లేదనవచ్చు. కాని పరిపాలన శాఖలు ఎంతవరకైతే ఏకవిధ్యుక్తమైనవిగా ఉంటాయో అంతవరకు శాఖీయ ప్రయోజన బడ్జెట్‌లు కలిసిపోతాయి.

ఇంతవరకే చర్చించిన ఆదాయ మరియు మూలధన బడ్జెట్ మధ్య భేదానికి ఆధారం వ్యయం స్వభావము లేదా గుణాన్ననుసరించిచేసే వర్గీకరణ. ఈ సందర్భంలో వ్యయస్వభావము లేదా గుణము దాని కాలానికి సంబంధించినది. అది చాలా కాలంగా వచ్చే ఋణసర్వీస్‌కు సంబంధించి వచ్చే వివిధ అంశాలను వేరుచేస్తుంది. లేదా వీటిని ప్రస్తుత ఆదాయాలనుంచి భరించడం జరుగుతుంది లేదా భవిష్యత్తులో ఉపయోగించే లేదా పూర్తయ్యే పథకాల మూలధనంలో నుంచి భరించడం జరుగుతుంది.

చివరగా, లక్ష్యాల ననుసరించి జరిగే వర్గీకరణ ఆధార బడ్జెట్ అంటే వేతనాలు, కూలీ, పరికరాలు, వాటి సరఫరా, భూములు - బంగళాలు వంటి వివిధ రకాల వస్తువులు సర్వీస్‌ల మీద చేసే వ్యయాన్ని గురించి చేసే బడ్జెట్ అన్నమాట.

నిజానికి ఆచరణలో కొన్ని బడ్జెట్‌లు పూర్తిగా పైన చెప్పిన బడ్జెట్ రకాలలో ఏదో ఒక దానికి చెందుతాయి. ఏదో ఒకటి ఆధారంగా అంటే వ్యవస్థ యూనిట్, ప్రయోజనము, గుణము లేదా లక్ష్యము ఆధారంగా తయారయ్యే బడ్జెట్ ఆచరణయోగ్యమైనంత సమగ్రంగా ఉండదు. కాబట్టి ప్రతి బడ్జెట్ ఈ నాలుగు రకాలలో ప్రతిదానిలోను

కొంతభాగాన్ని గ్రహించి తయారయ్యే మిశ్రమము. ఇండియన్ బడ్జెట్‌లోని ఉపవిభాగాలైన ప్రధాన శీర్షికలు, అప్రధాన శీర్షికలు, ఉపశీర్షికలలో కొన్ని శాఖ లేదా ప్రయోజనాన్ని గురించి తెలుపుతాయి. కాగా మరికొన్ని వ్యయం గుణాన్ని లేదా లక్ష్యాన్ని గురించి సూచిస్తాయి.

అంచనాల తయారీ (The Preparation of the Estimates)

అంచనాలు తయారుచేసే పద్ధతి చాలావరకు అన్ని దేశాలలోను ఒకే విధంగా ఉంది. ఇప్పటి చర్చ ముఖ్యంగా భారతదేశానికి చెందుతుంది.

బడ్జెట్ అంచనాలను తయారుచేసే బాధ్యత కార్యనిర్వహణాధికారిమీద ఉంటుంది. కార్యనిర్వహణాధికారి పరిపాలనను సాగించడానికి బాధ్యుడు కాబట్టి దానికి కావలసిన నిధులేవో చెప్పేస్థితిలో ఉంటాడు.

బడ్జెట్‌కు సంబంధించిన పని తరవాత ఆర్థిక సంవత్సరానికి 6 లేదా 8 నెలల ముందు మొదలవుతుంది. భారత ఆర్థిక సంవత్సరం (బ్రిటిష్ ఆర్థిక సంవత్సరం కూడా) ఏప్రిల్ ఒకటవ తేదీనాడు మొదలవుతుంది. కాబట్టి మన దేశంలో బడ్జెట్ తయారీ సెప్టెంబర్‌లో మొదలవుతుంది. ఆర్థికమంత్రి (లేదా రాష్ట్రాలలోనైతే ఆర్థికశాఖ) వివిధ పరిపాలనా శాఖల మంత్రులను లేదా శాఖలను అంచనాలు తయారుచెయ్యమని అడగడంతో పని ప్రారంభమవుతుంది. ఇవి వాటి స్థానిక కార్యాలయాలకు ఆదేశాలనిస్తాయి. అంచనాలు లేదా ఇతర సమాచారం వ్రాయవలసి ఉన్నచోట ముద్రితపత్రాలు సరఫరా చేయడం జరుగుతుంది. ఆదాయానికి సంబంధించిన అంచనాలను వ్యయానికి సంబంధించిన అంచనాలను వేరువేరుగా తయారు చేయవలసి ఉంటుంది. ప్రతి అంచనాకు ఐదు అంకెల సెట్‌లను సరఫరా చేయవలసి ఉంటుంది. 1956-57 కోసం అంచనాలు తయారుచేయబడితే ఆ అంకెలు కింది విధంగా ఉంటాయి :

1) కిందటి సంవత్సరపు వాస్తవిక గణాంకాలు (అంటే, ఒకవేళ బడ్జెట్ 1955-56 కోసం తయారు అయితే 1954-55 సంవత్సరపు వాస్తవిక గణాంకాలు),
2) ప్రస్తుత సంవత్సరానికి పునఃపరిశీలన చేసిన అంచనాలు (1955-56).
3) తరవాతి సంవత్సరానికి బడ్జెట్ అంచనాలు (1956-57)
4) ప్రస్తుత సంవత్సరానికి మంజూరుచేసిన అంచనాలు (1955-56).
5) ప్రస్తుత సంవత్సరపు వాస్తవిక గణాంకాలు (బడ్జెట్ తయారీ సమయంలో ఉన్నవి).
6) గత సంవత్సరపు అనురూపసమయ వాస్తవిక గణాంకాలు.

రాబోయే సంవత్సరపు అంచనాలు ప్రత్యేక పరిస్థితులలో వచ్చే మార్పులను అనుమతిస్తూ ఈ అంకెల ఆధారంగా తయారవుతాయి. వేతనాలు మొదలైన వాటి కోసం సాధారణంగా గత సంవత్సరపు అంకెలలో కొద్దిగా పెరుగుదల వస్తుంది, కాని ఏవైనా రేఖామాత్రంగా మార్పులు ఉంటే అవి పత్రాలలోని రిమార్క్‌ల కాలమ్‌లో తెలియపరచవలె. కొత్త ఆదాయవ్యయాలను వివరించడానికి వివరణాత్మక పత్రాలు అనుబంధంగా ఉంటాయి. అంచనాలను రెండు భాగాలలో తయారుచేయడం జరుగుతుంది. మొదటి భాగం ప్రస్తుతం

ఉన్న ఆదాయాలకు బాకీలకు సంబంధించి ఉంటుంది. రెండో భాగం ప్రస్తుతం ఉన్న ఏదైనా ఆదాయ మూలాన్ని త్యాగంచేయడానికిన్నీ కొత్త వ్యయం పథకాలు లేదా ప్రతిపాదనలకు సంబంధించి ఉంటుంది.

స్థానిక కార్యాలయాలు అంచనాలను ప్రధాన కార్యాలయాధిపతికి పంపిస్తాయి. అవసరమనితోస్తే అతడు పునఃపరిశీలన జరిపి వాటిని శాఖకంతటికీ సంఘటిత పరుస్తాడు. ఆ విధమైన పునఃపరిశీలన జరిపేటప్పుడు శాఖాధిపతి శాఖలోని వివిధ ఉపశాఖలనుంచి సెక్షన్లనుంచి వచ్చే ప్రతిపాదనలలో ప్రాముఖ్యాన్ని శాఖ కంతటికీ వస్తాయనుకొనే గ్రాంట్ల ఆధారంగా నిర్ణయిస్తాడు. వాటిలో కొన్నింటిని అంగీకరిస్తాడు. కొన్నింటిని తోసిపుచ్చుతాడు. వివిధ శాఖలనుంచి వచ్చే అంచనాలను వాటికి సంబంధించిన సచివాలయ శాఖకు పంపడం జరుగుతుంది. శాఖ అంచనాలను దాని సాధారణ విధానము తెలుగునో పరిశీలించడం జరుగుతుంది. చివరిగా సచివాలయ శాఖలో అంచనాలను ఆర్థికమంత్రికి గాని శాఖకు గాని పంపించడం జరుగుతుంది. భారతదేశంలో అంచనాలు ఆకౌంటెంట్ జనరల్ ద్వారా కూడా పోతాయి. వారు వాస్తవిక గణాంకాలను ఇతర సమాచారాన్ని వాళ్ళ ఖాతా పుస్తకాలలోనుంచి సరఫరా చేస్తారు.

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖచేత అంచనాల పరిశీలన
(Scrutiny of the Estimates by the Finance Ministry)

అవసరమైన మార్పులు లేదా పునఃపరిశీలన జరిగిన తరవాత వివిధ శాఖలనుంచి వచ్చిన అంచనాలను ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ పరిశీలించడం జరుగుతుంది. అటువంటి దానిని మొత్తం ప్రభుత్వ బడ్జెట్‌గా సంఘటితపరచడం జరుగుతుంది. మనము ఇంతవరకే ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ సమ్మతిలేకుండా ఏదైనా శాఖ ప్రతిపాదనకు లేదా కొత్తగా పెరిగిన వ్యయాన్ని బడ్జెట్‌లో చేర్చడానికి వీలులేదనే నియమం గురించి తెలుసుకొన్నాము. ఏదైనా ప్రతిపాదనను ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ తోసిపుచ్చితే. దానికి బాధ్యతవహించే పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖ దానిని అమలుపరచవలెనని అనుకొంటే అప్పుడా విషయం కాబినెట్‌కు సంబంధించిన ప్రశ్న అవుతుంది. అప్పుడు రెండు ప్రతికూలపక్షాల మధ్య విషయాన్ని కాబినెట్ నిర్ణయించవలసి ఉంటుంది. కాబినెట్ ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖను అతిక్రమించి పోవచ్చు, కాని అది ఎప్పుడోగాని జరగదు.

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖకు ఇతర శాఖల అంచనాలమీద ఇంతటి అమోఘమైన నియంత్రణాధికారం ఎందుకివ్వడం జరిగింది? అది ఈ రెండు కారణాలవల్ల జరిగింది. మొదటిది ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ స్వయంగా వ్యయశాఖ కాదు కాబట్టి పన్నులు చెల్లించేవాళ్ళ శ్రేయస్సుకోసం పక్షపాతరహిత సంరక్షకునిగా పని చేయగలుగుతుంది. రెండోది, ప్రతిపాదిత వ్యయానికి తగిన ధనాన్ని ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ చూపవలసి ఉంటుంది, కాబట్టి ఫలానా వ్యయం చేయవలెనా లేదా అనే విషయాన్ని నిర్ణయించే అధికారం దానికి ఉండవలె.

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ చేసే అంచనాల పరిశీలన విత్తసంబంధమైనదిగా ఉంటుంది. అంటే పొదుపు, నిధుల లభ్యము వీటికి సంబంధించినదిగా ఉంటుంది, ఇది పరిపాలనా శాఖల ప్రతిపాదనలలోని విధానాన్ని గురించి ప్రశ్నించదు. దానికి అవే బాధ్యత వహించవలసి ఉంటుంది.

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ పరిశీలన ప్రవృత్తిని నూతన వ్యయానికి సంబంధించిన ప్రతిపాదనల విషయంలో బాగా చూడవచ్చు. ఉదాహరణకు, నూతన సాంఘిక సేవ లేదా ప్రస్తుతం ఉన్న కార్యక్రమాన్ని కొత్తమార్గంలో విస్తరింపజేయడం. ఈ మంత్రిత్వశాఖ అనువర్తింపజేసే పరిశీలన స్వభావం, విమర్శ కిందచెప్పిన ప్రశ్నలవంటివాటివల్ల తెలుస్తుంది:

ప్రతిపాదితవ్యయం నిజంగా అవసరమా ?

అదే నిజమైతే అది లేకుండా ఇంతవరకు మనకెట్లా జరిగింది ? ఇప్పుడెందుకు జరగదు ?

ఇతరచోట్ల ఏంచేయడం జరిగింది ?

దాని విలువ ఎంత, ధనం ఎక్కడనుంచి రావలె ?

దాని ఫలితంగా దేనికి తక్కువ ఇవ్వవలె ?

కొత్తగా వచ్చిన మార్పులు దానిని అవసరంలేకుండా చేయగలవా ?

ఇంకా, ఇదే విధంగా ఉంటాయి.

భారతదేశంలో ఆర్థికమంత్రిత్వ శాఖ బడ్జెట్ అంచనాలపై నియంత్రణ చెలాయించి నట్లుగానే బ్రిటన్‌లో ట్రెజరీ, అమెరికాలో బడ్జెట్ బ్యూరో నియంత్రణను చెలాయిస్తాయి.

అంచనాలమీద ఆర్థికమంత్రిత్వశాఖ చెలాయించే నియంత్రణమీద విమర్శ (Criticism of Finance Ministry's Control over Estimate)

ఈ కాలంలో ట్రెజరీ లేదా ఆర్థికమంత్రిత్వశాఖ అంచనాలమీద చెలాయించే నియంత్రణమీద చాలా విమర్శ బయలుదేరింది. మొదట, రాజ్యం తాలూకు విధులలో జోక్యరహిత స్వేచ్ఛావిధానం సిద్ధాంతం అమలులో ఉన్నప్పుడు బడ్జెటరీ విధానంలో మిత వ్యయ నియమం ముఖ్యంగా పాటించవలసిందిగా ఉండేది. ఇటువంటి నియంత్రణ ఇప్పుడు మారింది. ఇప్పటి మారిన పరిస్థితులలో అవసరమైనది వ్యయరాశిమీద కంటకంగా ఉండటం కాదు. కాని దానిని ఫలవంతమైన మార్గాలలో పెట్టడం కావలె. ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖలో ప్రకృతిసిద్ధంగా ఉన్న ప్రేరణ ఇప్పటికి చెప్పవలెనంటే కొత్త ప్రతిపాదనలను కాదనడమే. అది ఆ విధంగా ప్రగతిసాధక విధానాలమీద కంటకంగా పనిచేస్తుంది. రెండోది, శాఖీయ అంచనాలమీద ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ లేదా ట్రెజరీ న్యాయ నిర్ణేతగా పని చేయడం ప్రశ్నలకు గురి అయింది. ఈ శాఖలోని అధికారులుకూడా పతనశీల మానవులే అని చెప్పడం జరిగింది. కాబట్టి కోట్ల కొలదిగా లభించే ద్రవ్యాన్ని వాటి ప్రయోజనంకోసం వాటికి దొరిగిన తక్కువ సమయంలో వ్యయంచేసే విషయానికి సంబంధించిన శాఖీయ ప్రతిపాదనలమీద పిడికిలిలో అణచిపెట్టడంతప్ప వేరే సాధ్యంకాదు. ఫలితంగా ప్రతిపాదన లను తమ స్వేచ్ఛానుసారం ఆమోదించడమో తిరస్కరించడమో జరుగుతుంది. తరచుగా ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ కొన్ని విషయాలలో తెలివిగా ప్రవర్తించి పెద్ద విషయాలలో తెలివి తక్కువగా ప్రవర్తించవచ్చు. చాల చిన్న ప్రతిపాదనలను తిరస్కరించి పెద్ద వాటిని దీర్ఘాయాసం తీసుకోకుండా అంగీకరించవచ్చు. నీవు ట్రెజరీని కొన్ని వేల పౌనులు అడిగితే

3. **Public Administration, Vol. III, p. 374.**

అది తప్పక కాదంటుంది, అదే కొన్ని వందల వేల పౌనుల కోసం అడిగితే నీకు తప్పక దొరుకుతాయి అని పరిహాస పూర్వకంగా చెప్పడం జరిగింది. మూడోది, ఇతర మంత్రిత్వ శాఖల అంచనాలమీద నియంత్రణను ఒక్క మంత్రిత్వశాఖకు ఇవ్వడంలోని యుక్తత అనుమానించదగింది. అటువంటి నియంత్రణే ఉండవలెనంటే అది ప్రధాన మంత్రి ఆధిపత్యం వహించే ఏదో ఒక శాఖాతీత ఏజన్సీ చేతులలో ఉండవలె.

ఈ విమర్శలు నిస్సారమైనవికావు. కాని అంచనాల మీద నియంత్రణ ట్రెజరీ లేదా ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖవంటి నియంత్రణశాఖకు ఉండటం బడ్జెట్‌ను సమతౌల్యం చేయడానికి, ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలలో సమన్వయం సాధించడానికి విలువైన సాధనము. ఇది లేకపోతే తికమక, గందరగోళం ఎదురవుతాయి.

బడ్జెట్ శాసనం తయారీ
(Enactment of the Budget)

భారతదేశంలో బడ్జెట్ పార్లమెంటులో ఆమోదాన్ని పొందేటప్పుడు అది అయిదు దశలగుండా పోతుంది. అవి (1) పార్లమెంటులో ప్రవేశపెట్టడం (2) సాధారణ చర్చ (3) గ్రాంట్ల కోసం చేసే డిమాండ్‌ల వోటింగ్ (4) ఉపకల్పన బిల్ పరిశీలన, ఆమోదము (5) పన్ను విధింపు ప్రతిపాదనలు, అంటే ఆర్థిక బిల్ పరిశీలన, ఆమోదము.

ప్రవేశ పెట్టడం (Introduction)

ఇంతకుముందు చెప్పినట్లు బడ్జెట్‌ను రెండు భాగాలలో తయారుచేయడం, ప్రవేశపెట్టడం, ఆమోదించడం అలవాటయిపోయింది, అవి రైల్వే బడ్జెట్, సాధారణ బడ్జెట్. మొదటిది ఒక్క రైల్వే ఆదాయవ్యయాల అంచనాలతో కూడి ఉంటుంది. దీని ప్రవేశం సాధారణంగా సాధారణ బడ్జెట్ కన్న ముందు ఉంటుంది. సాధారణ బడ్జెట్‌లో రైల్వేలు మినహా మిగిలిన శాఖల అంచనాలు ఉంటాయి. రైల్వే బడ్జెట్‌ను రైల్వేల మంత్రి ప్రవేశ పెడతాడు, సాధారణబడ్జెట్‌ను ఆర్థిక మంత్రి ప్రవేశ పెడతాడు అనేది తప్ప రెంటి ప్రక్రియ ఒక్కటే.

బడ్జెట్ లేదా మన రాజ్యాంగం అన్నట్లు 'వార్షిక ఆర్థిక నివేదికను' ప్రజాప్రతినిధుల సభలో బడ్జెట్ ఉపన్యాసంతో ఆర్థిక మంత్రి ప్రవేశపెడతాడు ఈ ఉపన్యాసం పన్నుల విధింపు ప్రతిపాదనలు, టారిఫ్ పోకడలు, పరిశ్రమలకు రక్షణ, రాబోయే ఆర్థిక సంవత్సరానికి ప్రభుత్వంతాలూకు సాధారణ ఆర్థిక విత్తవిధానం గురించి తాజా సమాచారాన్ని ఇస్తుంది కాబట్టి వ్యాపారులు, ఇతరత్రా ఆర్థిక విషయాలతో సంబంధం ఉన్నవాళ్ళు దీనికి ఆశతో ఎదురు చూస్తుంటారు. బడ్జెట్ ఉపన్యాసం పెద్ద వివరణ పత్రము. దీని ముద్రిత ప్రతులు బడ్జెట్ అంచనాల ప్రతులు, వివరణ పత్రాలు సభ్యులకు పంచుతారు.

రాజ్యసభకు గ్రాంట్లమీద అధికారం లేకుండా పట్టి చర్చాధికారమే ఉన్నా వార్షిక ఆర్థిక నివేదికను దాని ముందుంచుతారు.

సాధారణ చర్చ (The General Discussion)

వార్షిక ఆర్థిక నివేదిక ప్రవేశపెట్టిన తరవాత కొన్ని రోజులకు దానిమీద సాధారణ చర్చ మొదలవుతుంది. రెండు నుంచి మూడు రోజులు దీనికి కేటాయించడం జరుగుతుంది. బడ్జెట్‌లో ఉన్న సాధారణ సూత్రాలు లేదా విధానానికే దీనిని ఉద్దేశించినారు. ఈ దశలో వివరాలం గురించి లేదా కోత తీర్మానాల గురించి చర్చ జరగదు. రెండు సభలలో ప్రతిదానిలోను సాధారణ చర్చ జరుగుతుంది.

భారత శాసన సభకు బడ్జెట్‌మీద వోటు చేసే అధికారంలేదు. అది వట్టి చర్చతే జరుపగలుగుతుంది కాబట్టి బడ్జెట్ మీద సాధారణ చర్చ అనేది గతాన్ని పట్టుకొని వేళాడటమే అవుతుంది. ఇప్పటి రాజ్యాంగాన్ననుసరించి దీనిని ఉంచడం జరిగింది. ఎందుకంటే, ఆదాయపు అంచనాలగురించి, ప్రభుత్వపు మార్గాలు సాధనాల కార్యక్రమాన్ని గురించి చర్చించడానికి, వోటు కోసం రానిచార్జ్‌చేసిన వ్యయం గురించి చర్చించడానికి ఇది సభ్యులకు అవకాశాన్ని ఇస్తుంది.

డిమాండ్ల వోటింగ్ (The Voting of Demands)

సాధారణచర్చ ముగిసిన తరవాత ప్రజాప్రతినిధుల సభ డిమాండ్లపై వోటింగ్ మొదలుపెడుతుంది, అంటే బడ్జెట్‌లోని వ్యయభాగానికి వోటు వేస్తుంది. వ్యయానికి కావలసిన ధనంకోసం వోటువేసే అధికారం పూర్తిగా ప్రజాప్రతినిధుల సభకే చెందుతుంది. రాజ్యసభకు దేనిమీద అధికారంలేదు అనేది గ్రహించవలె. కామన్స్ సభలో ఉన్నట్లు బడ్జెట్ గురించి వోటు చేసేటప్పుడు ప్రజా ప్రతినిధుల సభ సభ అంతాకూర్చుంటుంది కాని కమిటీవలె కూర్చోవడం జరగదు. 'మొత్తంలోని కమిటీ' ప్రక్రియను నిజానికి భారత దేశంలో ఏ ప్రయోజనం కోసం కూడా ఎంచుకోవడం జరుగలేదు.

డిమాండ్ ఓటింగ్‌కోసం కేటాయించిన మొత్తం రోజులు బ్రిటన్‌లోవలె ఇరవై ఆరు రోజులు. వందల కోట్ల రూపాయల వ్యయం కోసం ఈ కొద్ది సమయంలోనే వోటు చేయవలసి ఉంటుంది. దీనిఅర్థం చాలా డిమాండ్లకు చర్చలేకుండానే వోటు చేస్తారు అసలు ఏం జరుగుతుందంటే సభానాయనితో సంప్రదించి సభాపతి కొన్ని ప్రత్యేక డిమాండులకు లేదా డిమాండ్ల సమూహానికి, పూర్తి బడ్జెట్‌లోని వ్యయానికి కాలావధిని నిర్ణయిస్తారు. ఏదైనా డిమాండ్ సమయంరాగానే దాని మీద చర్చ ముగిసినా ముగియకపోయినా దానిని వెంటనే వోటుకు పెడతారు. అదే విధంగా డిమాండ్ల వోటింగ్ కోసం కేటాయించిన ఆఖరు రోజు సాయంకాలం 5 గంటలకు మిగిలినవాటి గురించి చర్చ జరిగినా జరగకపోయినా వోటుచేసి ముగించడం జరుగుతుంది. అధ్యక్షుని సిఫారసుమీద తప్ప గ్రాంటు కోసం డిమాండ్ చేయకూడదు అనేది సరఫరాల వోటింగ్ ప్రధాన నియమము. అంటే ఈ సభ సభ్యులు సాంకేతిక పదజాలంలో అధ్యక్షుని సిఫారసుమీద సభముందుంచబడే బడ్జెట్‌లో ప్రతిపాదించిన వ్యయం అంచనాలలో చేర్పులుగాని పెరుగుదలగాని చేయడానికి వీలులేదు. ప్రతిపాదిత వ్యయం అంశాలలో తగ్గింపునుగాని వాటిని త్రోసిపుచ్చటంగాని వాళ్లు చేయవచ్చు.

4. Art 115 (3)

ఆచరణలో, కాబినెట్ ఏదైనా అంశం లేదా శీర్షిక విషయంలో కోత తీర్మానాన్ని ఆమోదిస్తే తప్ప సభ అదికూడా చేయడానికి వీలులేదు. కాబినెట్‌కు వ్యతిరేకంగా బడ్జెట్‌లోని ఏదైనా అంశాన్ని తగ్గిస్తూ వోటుచేస్తే అది దానికి వ్యతిరేకంగా అవిశ్వాసతీర్మానంకింద లెక్క. అందువల్ల సరఫరాల వోటింగ్ జరిగేటప్పుడు సభలో జరిగేది బడ్జెట్ అంశాలపైన ఆర్థిక దృష్టితో చర్చజరగదు. కాని, ప్రత్యేకంగా ఒకశాఖకు వ్యతిరేకంగా తమక్లేశాలగురించి చర్చ జరుగుతుంది. వ్యయసంబంధమైన ఒక్కొక్క శీర్షిక చర్చకు వచ్చినప్పుడు ఒక్కొక్క వ్యక్తి లేచి, దాని అంచనాలలో ఒక రూపాయిగాని లేదా వంద రూపాయలు గాని కోతను ప్రతిపాదించి, అప్పుడు దానికి సంబంధించిన శాఖ పరిపాలన గురించి విమర్శించడం ప్రారంభిస్తారు. చర్చ చివరలో విమర్శలకు ఆ శాఖమంత్రి సమాధానం ఇస్తారు లేదా సూచితమైన క్లేశాన్ని నివారిస్తానని హామీ ఇస్తారు. అప్పుడు ప్రతిపాదించిన వ్యక్తి కోత తీర్మానాన్ని ఉపసంహరించుకొంటాడు. అతడు ఉపసంహరించుకోకపోతే కాబినెట్ వెనుకనున్న మెజారిటీ దానికి వ్యతిరేకంగా వోటు చేస్తుంది. సభ్యులకు ఇది తెలుసు కాబట్టి ప్రతిపాదించిన ప్రతి కోత తీర్మానం కృతకమైన కోత తీర్మానమే. దానిలక్ష్యం చర్చను సాగించడమే కాని పొదుపును సాధించడంకాదు. వ్యయం అంచనాలు అవి ఆర్థికమంత్రి నుంచి వచ్చిన రూపంలోనే వోటు చేయటం జరుగుతుంది.

అన్నీకలిసి సాధారణ బడ్జెట్‌లో 109 డిమాండ్‌లు ఉన్నాయి. వీటిలో 103 పౌర వ్యయానికి సంబంధించినవి, ఆరు రక్షణవ్యయానికి సంబంధించినవి. రైల్వే బడ్జెట్‌ను 21 డిమాండులుగా విభజించడం జరిగింది. ప్రతి డిమాండ్‌కు వోటు చేయవలసిఉంటుంది. అంటే ప్రజాప్రతినిధుల సభ వేరువేరుగా వోటు వేస్తుంది. దానిరూపం '...రూపాయలకు మించనిమొత్తం దీనివిషయంగా (డిమాండ్ దేనిమీద ఉందో అది) వచ్చేవ్యయం విషయంలో 31 మార్చి 1972 ముగిసేలోగా చెల్లించడానికి రాష్ట్రపతికి (లేదా రాష్ట్రమైతే గవర్నర్‌కు) గ్రాంట్ చేయడం జరిగింది' అని ఉంటుంది. వోటుచేసిన డిమాండ్ గ్రాంటు అవుతుంది.

సంఘటిత నిధి చార్జీలు (The Consolidated Fund Charges)

[5] వ్యయం అంచనాలలో ఒక భాగాన్ని సభ చర్చించినప్పటికీ సభవోటుకోసం పెట్టరు. ఈ భాగాన్ని సంఘటిత నిధి చార్జీలు అంటారు. సంఘటిత నిధిలో రాష్ట్రపతి జీతబత్తెలు, సుప్రీంకోర్టు జడ్జీల జీతబత్తెలు, ఉభయసభల సభాపతుల జీతబత్తెలు (ఉపసభాపతుల జీతబత్తెలు), కంట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ జీతబత్తెలు, భారతప్రభుత్వ ఋణాల విషయంలోని చార్జీలు (వడ్డీ, సింకింగ్‌నిధి వంటివి), కొన్ని పెన్షన్‌లు, ఆర్బిట్రేషన్ ట్రిబ్యునల్ లేదా కోర్టుడిక్రీ ననుసరించి చెల్లించే మొత్తాలు, దీనిలో భాగంగా ఉండవచ్చునని పార్లమెంటు లేదా న్యాయశాసనం నిర్ణయించిన ఇతర వ్యయంభాగంగా ఉంటాయి.[6] ఈ అంశాలను సభఓటు నుంచి దూరంగా ఉంచడానికి కారణం ఇవి నిర్దిష్ట స్వభావం లేదా తప్పనిసరి స్వభావం గలవి కావడం. తగ్గింపు లేదా మార్పు దీనిలో రావడానికి వీలు లేకపోవడమే. మిగిలిన వ్యయం అంచనాలకు సభ ఓటు చేస్తుంది.

5. Art, 113 (1)   6. Art, 112 (3)

ఉపకల్పన బిల్ (The Appropriation Bill)

ప్రజాప్రతినిధులసభ డిమాండ్‌లన్నింటికి వోటుచేసిన తరవాత వాటిని సంఘటిత నిధి చార్జీలతోసహా ఉపకల్పన బిల్ అనే బిల్‌లో చేర్చుతారు. మిగిలిన బిల్‌లన్నింటివలెనే దీనికి కూడా అదే ప్రక్రియను ఉపయోగిస్తారు. కాని సభ వోటుచేసిన గ్రాంట్లకు సవరణలు గాని లేదా సంఘటిత నిధి చార్జీలకు సవరణలు గాని రెండు—సభలలో ప్రతిపాదించడానికి వీలులేదు. 7 ప్రజాప్రతినిధుల సభ ఆమోదించిన తరవాత సభాపతి దీనిని ద్రవ్యపు బిల్‌గా ధృవపరచి రాజ్యసభకు పంపిస్తాడు. ఈ సభకు దీనిని తోసిపుచ్చే అధికారంగాని సవరించే అధికారంగాని లేదు. అది దీనిని గురించి చర్చ జరపవచ్చు. 14 రోజులలోగా ప్రజాప్రతినిధుల సభకు సిఫారసులు చేయవచ్చు. ప్రజాప్రతినిధుల సభ వాటిని ఆమోదించ వచ్చు లేదా తిరస్కరించ వచ్చు. ఏది జరిగినా ప్రజాప్రతినిధుల సభ ఆమోదాన్ని పొందిన 14 రోజుల లోగా రాష్ట్రపతికి అతని సమ్మతికోసం సమర్పించవచ్చు. రాష్ట్రపతి ద్రవ్యపు బిల్‌ను పునఃపరిశీలన కోసం పంపడానికి వీలులేదు, దీని విషయంలో అతని ఆమోదం మామూలు పనిలో ఒక భాగంగా జరిగిపోతుంది. 8 ఉపకల్పన బిల్‌ను ఆమోదానికి పెట్టడంలోని ఉద్దేశం కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ పనిని సులభం చేయడానికి సభ వోటు చేసిన సరఫరాలను అధికారం చేయడమే.

పన్నుల వోటింగ్ : ఆర్థిక బిల్
(The Voting of the Taxes : The Finance Bill)

ఉపకల్పన చట్టాన్ని ఆమోదించడంలో బడ్జెట్‌లో వ్యయ విభాగం పూర్తయినట్లే. వ్యయానికి కావలసిన ధనం ఎక్కడనుంచయినా రావలె, దీనికి సాధనం పన్నుల విధింపు. పన్నులన్నీ వార్షికంగానే వసూలు అధికారం పొందడానికి వీలులేదు. వాటిలో కొన్ని శాశ్వతమైనవి, వాటి శాసనాల ననుసరించి కార్యనిర్వాహక ప్రభుత్వం వాటి రేట్లను మార్చవచ్చు. మిగిలిన వాటి రేట్లను అంటే ఆదాయపు పన్ను, "కస్టమ్స్" మొదలైన వాటి రేట్లు శాసన సభ వార్షికంగా నిర్ణయించవలసి ఉంటుంది.

ముందు రాబోయే సంవత్సరానికి ప్రభుత్వంచేసే పన్ను విధింపు ప్రతిపాదనలన్నీ ఆర్థిక బిల్ అనే ఒకే బిల్‌లో చేరి ఉంటాయి. ద్రవ్యపు బిల్‌ను ఆమోదించే ప్రక్రియకు కావలసిన పరిస్థితులే దీనికి కూడా వర్తిస్తాయి. ఈ ప్రక్రియను ఉపకల్పన బిల్‌ను గురించి చెప్పేసందర్భంలో గత పేరాలో చెప్పడం జరిగింది కాని భేదాలు చూడవలసి ఉంది. ఉపకల్పన బిల్‌కు రెండు సభలలోను సవరణలను ప్రతిపాదించడానికి వీలులేదు. ఆర్థిక బిల్‌కు తిరస్కరించే లేదా పన్నును తగ్గించే సవరణలను ప్రతిపాదించవచ్చు, ఇంకా కొన్ని సమయాలలో ప్రభుత్వం ఆమోదించినవాటి విషయంలో కూడా ఇది జరగవచ్చు. రాష్ట్రపతి సిఫారసు మీద తప్ప పన్నులను పెంచటమో కొత్తపన్నులను విధించటమో చేయకూడదు.

ఈ భేదంతో ఆర్థిక బిల్ ఉపకల్పన బిల్ లేదా ద్రవ్యపు బిల్ పాటించే ప్రక్రియలనే పాటిస్తుంది. దీనిని తరచుగా సెలక్ట్ కమిటీకి పంపడం జరుగుతుంది.

---

7. Art, 114   8. Art, 111

బడ్జెట్ పెద్ద సంఖ్యలో ఉన్న ఆదాయ వ్యయాలతో కూడిన సాధారణ వార్షిక అంచనాలతో కూడి ఉంటుంది. ప్రత్యేక పరిస్థితులలో ఖర్చు చేయడానికి ప్రజా ప్రతినిధుల సభ గ్రాంటుచేసే నాలుగు ఇతర రకాలైన గ్రాంట్లు ఉన్నాయి. అవి (1) అకౌంట్లపైన వోట్లు, (2) ఋణాంపైన వోట్లు, (3) ప్రత్యేకమైన గ్రాంట్లు, (4) పరిశిష్టమైన గ్రాంట్లు. వీటిగురించి మనమిప్పుడు చెప్పుకొంటాము.

అకౌంట్లపై ఓట్లు (Votes on Account)

స్వాతంత్ర్యం రాకపూర్వం ఉన్న ఆర్థిక ప్రక్రియ ననుసరించి ఏప్రిల్ ఒకటవ తేదీనాడు ఆర్థిక సంవత్సరం ప్రారంభం కాకముందు శాసనసభ బడ్జెట్‌ను ఆమోదించవలసి ఉండేది. ఇది జరగకపోతే కొత్త సంవత్సరం ఎటువంటి ఆర్థిక సంబంధమైన ప్రావిజన్ లేకుండానే మొదలయ్యేది. ఇప్పుడు ప్రజాప్రతినిధులసభ ఈ కాలావధికి కట్టుబడిలేదు. అది కొత్త ఆర్థిక సంవత్సరంలో కూడా కొంతకాలం దాని పరిశీలనను కొనసాగిస్తూ, దానికిష్టమైనంత సమయాన్ని బడ్జెట్ మీద వెచ్చించవచ్చు. ఇది 'అకౌంట్లపైన వోట్లు' అనే సాధనానికి తోవను ఏర్పరిచింది. అకౌంట్లపై వోట్లు అంటే బడ్జెట్‌లో మిగిలిన భాగాన్ని పక్కకుపెట్టి కొంత భాగాన్ని రాబోయే ఆర్థిక సంవత్సరంలో కొంత భాగానికి ప్రజా ప్రతినిధుల సభ చేసే గ్రాంట్లు అని అర్థము.[9]

ఋణాలపైన వోట్లు - ప్రత్యేకమైన గ్రాంట్లు (Votes on Credit and Special Grants)

చేయవలసిన సేవ అనిశ్చితత్వం కారణంగా వివరాలు లేదా మొత్తం నిశ్చితంగా చెప్పలేని వ్యయంకోసం కూడా ప్రజాప్రతినిధుల సభ ఋణగ్రాంట్లపైన వోటింగ్ జరపవచ్చు. యుద్ధం ఏర్పడటం వంటి పరిస్థితులలో ఇటువంటి గ్రాంట్లు అవసరము. అది ఏ ఆర్థిక సంవత్సరపు వర్తమాన అకౌంట్లలో భాగం కాని వాటికోసం ప్రత్యేకమైన గ్రాంట్లను ఇవ్వవచ్చు.[10] ఈ మార్గాలలో వేటిద్వారా కూడా సమకూర్చలేని ఆకస్మిక వ్యయం ఏర్పడినప్పుడు భారతీయ ఆగంతుక నిధినుంచి రాష్ట్రపతి ఆ వ్యయానికి కావలసిన అడ్వాన్సులను ఇవ్వవచ్చు. ఈ అడ్వాన్సులకోసం పార్లమెంటు తరవాత అధికారిక ఉత్తరువు ఇవ్వవలసి ఉంటుంది.

పరిశిష్టమైన గ్రాంట్లు (Supplementary Grants)

ఏదైనా సేవకోసం బడ్జెట్ గ్రాంట్లు తరువాత తక్కువ అనిపిస్తే లేదా ఏదైనా కొత్త సేవలమీద వ్యయం చేయడం అవసరమైతే లేదా ఏదైనా సర్వీస్‌మీద చేసిన వ్యయం బడ్జెట్‌లో ఏర్పాటు చేసిన మొత్తంకన్న ఎక్కువైతే ఈ సభముందు పరిశిష్ట ఆర్థిక నివేదికను ఉంచవలసి ఉంటుంది. ఉపకల్పన బిల్ సాధారణ ప్రక్రియ ననుసరించే దీనిని కూడా ఆమోదించవలసి ఉంటుంది.[11]

9. Art, 111 (1) (a)
10. Art, 116 (1) (b)
11. Art, 115

సాధారణ శాసన నిర్మాణంలో అంతర్గతమైన వ్యయాలకు అధికారమివ్వడం (Authorization of Charges Involved in Ordinary Legislation)

ప్రభుత్వ కోశాగారం మీద సాధారణ శాసనంకూడా గర్భితంగా కొంత వ్యయాన్ని రుద్దే అవకాశం ఉన్నది. దీనికి రక్షణగా బ్రిటన్‌లోను, భారత్‌లోను కామన్స్ సభ లేదా ప్రజా ప్రతినిధుల సభ ఆర్థిక తీర్మానం ఆ వ్యయం గురించి అధికారం ఇస్తేతప్ప అటువంటి వ్యయానికి సంబంధించిన బిల్లు రెండోసారి సభలో ప్రవేశ పెట్టడానికి వీలులేదు అనే నియమం ఉంది. డిమాండ్లన్నీ రాష్ట్రపతే ప్రవేశ పెట్టవలెననే నియమానికి కట్టుబడి మంత్రి ఆర్థిక తీర్మానాన్ని ప్రవేశపెట్టవచ్చు. అమెరికాలో ఇటువంటి అధికారమే ఉపకల్పన కమిటీనుంచి రావలసి ఉంటుంది.

బ్రిటన్‌లో, అమెరికాలో డిమాండ్ల వోటింగ్ (Voting of Demands in Britain and the U. S. A.)

విశాల దృక్పథంతో చూస్తే బడ్జెట్ శాసనం తయారీ ప్రక్రియ బ్రిటన్‌లోను భారత దేశంలో ఉన్నట్లే ఉంది, కాని కొన్ని భేదాలను మనము చూడవచ్చు. మొదట, ఆదాయ వ్యయాలన్నిటికి బ్రిటన్‌లో ఒకే బడ్జెట్‌ను తయారుచేసి ఆమోదించడం జరుగుతుంది. రైల్వే లకుగాని లేదా ఇతర సేవలకుగాని ప్రత్యేక బడ్జెట్ లేదు. రెండోది, లార్డ్స్ సభలో బ్రిటిష్ బడ్జెట్‌ను ప్రవేశ పెట్టడంగాని చర్చలు జరపడంగాని జరగదు. కామన్స్‌సభ ఆమోదాన్ని పొందిన 30 రోజుల తరవాత రాణి సంతకంకోసం దానిని పంపించడం జరుగుతుంది. భారతదేశంలో డిమాండ్ల వోటింగ్ పూర్తిగా లోక్‌సభకే ఉన్నా బడ్జెట్‌ను రాజ్యసభలో ప్రవేశపెట్టి చర్చలు జరపడం జరుగుతుంది. మూడోది, బ్రిటన్‌లో డిమాండ్ల వోటింగ్, పన్నుల వోటింగ్ ఈ సభ కమిటీలైన సప్లయి కమిటీ (వ్యయ విభాగంకోసం), మార్గాలు సాధనాల కమిటీ (ఆదాయ విభాగం కోసం)ల ద్వారా జరుగుతుంది, కాగా భారతదేశంలో లోక్‌సభనే బడ్జెట్‌ను దాని అన్ని దశలలోను పరిశీలించి ఆమోదిస్తుంది కాని, కమిటీలద్వారా జరిపే ప్రక్రియ ఇక్కడ అసలే లేదు. చివరగా, బడ్జెట్ సమయాలు రెండు దేశాలలోను విభిన్నంగా ఉన్నాయి. భారతదేశంలో బడ్జెట్ ప్రవేశపెట్టేముందే బడ్జెట్ ఉపన్యాసం ఉంటుంది, కాని ఇంగ్లండ్‌లో చాన్సలర్ ఆఫ్ ఎక్స్ చెకర్ ఉపన్యాసం సప్లయి కమిటీముందు వ్యయం అంచనాలను ఉంచినప్పుడుకాక తరవాత దశలో మార్గాలు-సాధనాలకమిటి ముందు బడ్జెట్ ఆదాయ విభాగాన్ని ఉంచినప్పుడు ఉంటుంది.

మిగిలిన వాటివిషయంలో బడ్జెట్ ప్రక్రియ భారతదేశంలోవలెనే బ్రిటన్‌లో ఉంటుంది. నిజానికి బ్రిటిష్ పద్ధతి ఆధారంగా భారతదేశ పద్ధతి ఏర్పడింది. బడ్జెట్ విషయంలో అదే విధమైన కార్యనిర్వాహక నాయకత్వం ఉంది, కామన్స్ సభలో డిమాండ్లమీద అదే విధమైన రాజకీయ చర్చ జరుగుతుంది. కార్యనిర్వహణాధికారి ప్రతిపాదించిన డిమాండ్ల విషయంలో పెరుగుదలను చేర్పులను ప్రతిపాదించడంలో కామన్స్ సభ సభ్యులమీద అదే విధమైన నిర్బంధాలున్నాయి, బడ్జెట్‌లో ఉన్న డిమాండ్లను తగ్గించే ప్రయత్నం చేయకుండా అవిభిన్నంగా వోటు చేసే ఆచారం ఉంది. కార్యనిర్వాహక వర్గం కోరికలప్రకారం కోశాధికారి

ఛాన్స్‌లర్ ఆఫ్ ఎక్స్‌చెకర్ ముఖ్యంగా ప్రాతినిధ్యం వహించినట్లు ఏకీకృతమైన, బాగా సమన్వయం చేసిన బడ్జెట్ తయారుఅయి ఆమోదాన్ని పొందుతుంది అనేది బ్రిటిష్, భారత దేశాల ఆర్థిక విధానాలలోని సారము.

అమెరికాలో విషయాలు చాలా విరుద్ధంగా ఉన్నాయి. 1921 కు ముందు సంగత కార్యనిర్వాహక బడ్జెట్ అనేది ఆ దేశంలో లేకుండేది. వివిధ శాఖలు తయారు చేసిన తమ అంచనాలను ట్రెజరీ శాఖకు పంపించేవి. అది వాటిని సంఘటితపరిచి ఎటువంటి పరిశీ (Scrutiny), సమన్వయం లేకుండానే కాంగ్రెస్‌కు పంపించేది. కాంగ్రెస్‌లోని ప్రతిసభలో వ్యయం అంచనాలను ఉపకల్పనకమిటీ పరిశీలించేది. అది 14 ఉప సంఘాలద్వారా పని చేసేది. వాటిలో ప్రతిఒక్కటి వ్యయంలోని ఒక్కొక్క భాగానికి సంబంధించి ఉండేది. ప్రతి ఉపసంఘం శాఖీయాధికారులను వాళ్ళ అంచనాలను వివరించి సమర్థించుకోడానికి పిలిపించేది. ఆ విధంగా తగ్గింపు, మార్పు లేదా చేర్పు అది అనుకొన్నట్లు జరిగిన తరవాత ఆ ఉప సంఘం ఉప కల్పన సంఘానికి తన సిఫారసులతో కూడిన నివేదికను సమర్పించేది. ఉప కల్పన కమిటీ వివిధ ఉపసంఘాల నివేదికలను ఒకచోట చేర్చి దాని సిఫారసులవలె రిప్రజెంటేటివ్ సభముందు ఉంచుతుంది. ఆ సభ అది అనుకొన్న మార్పులు చేర్పులను చేసి ఉపకల్పనలను వోటు చేస్తుంది, అప్పుడు వాటిని సెనేట్‌కు ఇదేవిధమైన ప్రక్రియ దానిలోను దాని ఉపకల్పన సంఘాలలోను జరపడానికి పంపించడం జరుగుతుంది. ఆదాయ ప్రతిపాద నలను ప్రతి సభలో ఉన్న వేరే మార్గాలు- సాధనాంకమిటీ పరిశీలించి వాటిని వ్యయంతో సమన్వయపరిచి సమతౌల్యం చేయకుండానే ఎంచుకోవడం జరిగేది. శాఖీయాధికారులు వారికి సంబంధించిన పక్షాలు వారికి అనుకూలంగా వోటు చేయడానికి ప్రయత్నించేవారు.

అమెరికాలో సుంకాలవల్ల ఆదాయం ఎప్పుడూ వ్యయం అవసరాలను మించిఉండేది కాబట్టి ఆందోళనకరమైన పద్ధతి కొనసాగింది. ఏదిఏమైనా ఈ పద్ధతి అనిశ్చితంగా కొనసాగ లేకపోయింది. మొదటి ప్రపంచయుద్ధం ప్రభావం అమెరికామీద కూడా పడింది. దీని ఫలితంగా బడ్జెట్ అండ్ అకౌంటింగ్ చట్టం 1921 ను పాస్ చేయడం జరిగింది. దీనివల్ల బ్రిటిష్ పద్ధతిని పోలిన మార్పులను ప్రవేశపెట్టే ప్రయత్నం జరిగింది. ఇది బడ్జెట్ బ్యూరోను ఏర్పాటు చేసింది (మొదట అది ట్రెజరీశాఖలో ఏర్పాటు అయింది. తరవాత వైట్ హౌజ్‌కు బదిలీ అయింది. ఇప్పుడు అధ్యక్షుని కార్యనిర్వాహక వర్గంలో భాగమయింది). దీనికి అన్ని శాఖల అంచనాలు పరిశీలనకోసం, సమన్వయం కోసం వస్తాయి. ఈ బ్యూరో వివిధ కార్యాలయ ప్రతినిధులను పిలిచి వివరణలు అడిగి తెలుసుకొంటుంది. అది అవసర మనుకొన్న పునఃపరీక్ష, పునస్సమీక్ష జరిపిన తరవాత ఏకీకృత సంగతబడ్జెట్‌ను దాదాపు బ్రిటిష్ ట్రెజరీ చేసినట్లు తయారుచేస్తుంది. ఈ బడ్జెట్‌ను అధ్యక్షుడు తన కార్యనిర్వాహక బడ్జెట్‌గా కాంగ్రెస్‌కు పంపిస్తాడు. బ్యూరో చేసిన అంచనాలలోని కోతల గురించి కాంగ్రెసు కమిటీల ముందు వాదించడం నుంచి శాఖీయ ప్రతినిధులను నిషేధించడం జరిగింది.

కాని తయారుచేసే దశలో కార్యనిర్వాహక బడ్జెట్ పద్ధతిని అవలంబించినా కాంగ్రెస్ వోటుచేసే పద్ధతి పూర్వపు అసందిగ్ధ పద్ధతిలోనే ఉంది. అధికార పృథక్కరణ జరిగినప్పుడు అమెరికా కార్యనిర్వహణాధికారం కాంగ్రెస్ ముందు ఈ సమస్యను లేవనెత్త

లేదు, దానిమీద ఆర్థిక నాయకత్వాన్ని వహించే స్థితిలో ఇది లేదు. ప్రతి సభలోను డిమాండ్‌లను ఉపకల్పన కమిటీ పరిశీలిస్తుంది. అది రిప్రజెంటేటివ్స్‌సభలో 11 ఉపసంఘాల ద్వారాను సెనేట్‌లో 10 ఉపసంఘాలద్వారాను పనిచేస్తుంది. ప్రతిది ఒకటి లేదా అంతకన్న ఎక్కువ శాఖలతోను, ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలతోను సంబంధాన్ని కలిగి ఉంటుంది. ఈ ఉపసంఘాల పనిని సమన్వయ పరచడానికి వాళ్ళ ప్రతిపాదనలన్నీ ఉపకల్పన కమిటీ ద్వారా పోవలసిన అవసరం ఉంది. ఈ సంఘాలముందు వాదించే శాఖీయాధికారులను అధ్యక్షుడు తన అంచనాలో ఏర్పాటుచేసిన దానికన్నా ఎక్కువ అడగకుండా నిషేధాలు విధించడం జరిగింది. ఇవి ఇట్లాఉండగా ఈ సభ దాని ఉపసంఘాలు అధ్యక్షుని బడ్జెట్ విషయంలో తమ కిష్టమైనట్లు చేయవచ్చుననేది సత్యదూరం కాని విషయము. అధ్యక్షునినుంచి వచ్చిన డిమాండ్‌లలో చేర్పులు, హెచ్చింపులు, తగ్గింపులు చేయడానికి వాళ్ళకు స్వేచ్ఛ ఉంది. దీని ఫలితంగా కాంగ్రెస్‌నుంచి అది బయటపడేటప్పటికి బడ్జెట్ బ్యూరో తయారుచేసిన మొదటి ప్రణాళికలోని కొన్ని అంశాలు మాత్రమే దానిలో మిగిలిఉంటాయి. కాబట్టి అమెరికాబడ్జెట్ పద్ధతి అనేకీకృతమైనది, సమన్వయరహితమైనది అని చెప్పవచ్చు సిద్ధాంతపరంగా చూస్తే ఈ సభలు, ఉపకల్పన కమిటీలు సమన్వయం సాధించే ఏజన్సీలు అని చెప్పవచ్చు, కాని పనిభారంవల్ల, పనిచేసేటప్పుడు వచ్చే వివిధ ప్రభావాలవల్ల దీనిని అవి అసంపూర్ణంగానే సాధిస్తాయని చెప్పవచ్చు. ఇప్పుడు పనులను కార్యసాధకంగా నిర్వర్తించడంకోసం ఈ సభలకు శాసన సభ సిబ్బందిని ఏర్పాటుచేసే ప్రయత్నం జరిగింది. కాని ఇటువంటివి ఎంతవరకు బ్రిటన్‌లోను, భారతదేశంలోను ఉన్న కార్యనిర్వాహక నాయకత్వానికి సంతృప్తికరమైన ప్రత్యామ్నాయాలు కాగలవు అనేది అనుమానమే.

బడ్జెటు అమలు

(The Execution of the Budget)

బడ్జెట్ అమలు జరగకపోతే దానివల్ల లాభంలేదు, అంటే దానిననుసరించి ఆదాయ వ్యయాలను క్రమబద్ధం చేయడం జరుగుతుంది. బడ్జెట్ అమలు లేదా ఆచరణ బాధ్యత కార్యనిర్వాహక వర్గానిది. ఎందుకంటే, దానికి శాసన సభ ధనాన్ని మంజూరుచేసి ఇస్తుంది, అదిగాక పన్నులు వసూలుచేసే అధికారం ఉన్న సంస్థ ఇది.

బడ్జెట్‌ననుసరించి వ్యయాన్ని నియంత్రించడం పన్నుల వసూలుకన్న సంకీర్ణమైనపని. బడ్జెట్ అమలులో మొదట దీనిని గురించే నొక్కి చెప్పడం జరుగుతుంది. వ్యయాన్ని నియంత్రించడంలోని లక్ష్యాలు రెండు. అవి (1) ఏ శీర్షికకిందనైనా ఇచ్చిన బడ్జెట్ గ్రాంట్లను అది మించిపోకుండా చూడటం (2) అది అసమంజసము, అనవసర వ్యయము, నిరుపయోగము కాకుండా చూడటం. బడ్జెట్‌లో వోటుచేసిన మొత్తాలు ప్రత్యేక కార్యాలకోసం నిర్దిష్టమైనవి, కార్యనిర్వాహకవర్గం ఖర్చుచేయడానికి ఇచ్చిన ఎక్కువ మొత్తాలు. వీటిని మళ్ళీ శాసన సభ మంజూరు లేకుండా అతిక్రమించడానికి ఎట్టి పరిస్థితులలోను వీలులేదు. దీనిఅర్థం కార్యనిర్వాహక వర్గం అవసరాన్ని పొదుపును పాటించకుండా ఖర్చుచేస్తుందనికాదు. కార్యనిర్వాహకవర్గం సాధారణ పౌరుడు తన ప్రైవేట్ జీవితంలో

చేసినట్లు బడ్జెట్ ప్రొవిజన్‌లను అతిక్రమించకుండా ఏ లక్ష్యసాధనకోసమైనా అత్యవసరమైన తక్కువ మొత్తాన్ని మాత్రమే ఖర్చు చేస్తుంది.

వ్యయంమీద కార్యనిర్వాహక నియంత్రణ యంత్రాంగము
(The Machinary of Executive Control Over Expenditure)

వ్యయంమీద నియంత్రణచేసే యంత్రాంగం దాని వివరాలను నిశితంగా పరిశీలిస్తే దేశదేశాలలో విభిన్నంగా ఉంటుంది, కాని సాధారణంగా ఇది (అ) ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ లేదా ఇంకేదైనా పేరుతో పిలువబడే దీనితో సమానమైన శాఖ (ఆ) వివిధ పరిపాలనా శాఖల అధిపతులు, వారి ప్రధాన సహాయకులతో కూడి ఉంటుంది. ఈ యంత్రాంగాన్ని భారత దేశంలో, బ్రిటన్‌లో, అమెరికాలో దీని విధులను వర్ణించడం జరుగుతుంది.

భారతదేశంలో ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ - వ్యయంమీద దాని నియంత్రణ
(The Finance Ministry and Its control over Expenditure in India)

మనము ఇంతవరకే బడ్జెట్ అంచనాల తయారీలో ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ పాత్రను గురించి చదివినాము. బడ్జెట్ అమలు సందర్భంలో ప్రత్యేకంగా వ్యయంమీద నియంత్రణ జరిపే సందర్భంలోని దాని విధులను అభినందించేముందు శాసనసభ గ్రాంట్లను ప్రభుత్వానికంతటికీ (సాంకేతికంగా చూస్తే రాష్ట్రపతికి) మంజూరు చేస్తుంది గాని వ్యక్తిగతంగా శాఖలకు కాదన్న విషయం జ్ఞాపకం ఉంచుకోవలె. అందువల్ల ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ ఆర్థిక ప్రతినిధిగా ప్రభుత్వానికి సలహాదారుగా అది పరిపాలనా శాఖలను వ్యయం చేయడానికి అనుమతించే ముందు ప్రతిపాదిత వ్యయం సరిగా ఉందో లేదో చూడవలె. బడ్జెట్‌ను తయారుచేసేటప్పుడు ఈ విషయాన్ని గురించి రెండు మంత్రిత్వశాఖలు చర్చించి ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ సమ్మతితోనే బడ్జెట్‌లో చేర్చడం జరుగుతుంది. కాని ఇప్పుడున్న పద్ధతి ననుసరించి ఈ దశలో ఇచ్చే ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ సమ్మతి తాత్కాలికమైనదే. ఇది దినక్రమంగా వచ్చే అప్పటి సాధారణ వ్యయానికి వర్తించదు కాని కొత్త వ్యయం దీనిననుసరించే జరుగవలె. భారతదేశంలో బడ్జెట్ తయారీదశలో కొత్త పథకాల వ్యయం ప్రతిపాదనల విషయంలో ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ సమ్మతి తాత్కాలికమైనదిగా ఎందుకుంటుందో అంచనాల సంఘం తన నివేదికలలో ఒక దానిలో వివరించింది. ఈ నివేదికలో ''ఇప్పుడు రాబోయే సంవత్సరానికి బడ్జెట్ అంచనాలు వర్తమాన సంవత్సరం మధ్యకాలంలో తయారుచేయడం జరుగుతుంది, వాటిని సవివరంగా చెప్పడం జరగదు. ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖలోని బడ్జెట్ విభాగానికి వివిధ మంత్రిత్వశాఖల ప్రతిపాదనలు ఒక మొత్తంగా ఆర్థిక సంవత్సరం ముగియడానికి ఒక రెండు నెలల ముందు కాలంలో వస్తాయి. ఫలితంగా బడ్జెట్ విభాగానికి ప్రతిపాదనలను సవివరంగా పరీక్షించడానికి, ప్రతి అంశాన్ని జాగ్రత్తగా పరిశీలించడానికి తగిన సమయం ఉండదు. అందువల్ల బడ్జెట్ విభాగం విశాలనిరోధాలను అనువర్తింపజేసే పద్ధతి, రాబోయే ఆర్థిక సంవత్సరంలో వ్యయమయ్యే మొత్తాల విషయంలో అదిగాని, ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖగాని చిక్కుకుండా వివిధ పథకాలకు కొంత మొత్తాన్ని నిర్ణయించే పద్ధతి ఏర్పడి ఉంది. ఉన్న పద్ధతి ఏమిటంటే, అంచనాలలో ఏదిచేర్చినా అది కేవలం సభ ఆమోదాన్ని తరవాత పొందే దృష్టితో చేర్చిందే, దీనినిబట్టి

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ సవివరమైన వ్యయం మంజూరు చేయకుండా పరిపాలనా మంత్రిత్వ శాఖకు వ్యయంచేసే అర్హత ఉండదు. అందువల్ల దీని అర్థం పార్లమెంటు బడ్జెట్‌ను వోటు చేసిన తరవాత, ఆర్థిక సంవత్సరం ఏర్పడిన తరవాత దానికి సంబంధించిన మంత్రిత్వశాఖ ప్రతిపాదనల గురించి ఆలోచించడానికి, సవివరమైన అంచనాలను తయారుచేయడానికి. వాటి అమలుకు కావలసిన ఇతర విషయాల తయారీకి పూనుకొంటుంది."[12]

ఈ ప్రక్రియవల్ల తేలేదేమిటంటే, కొత్త పథకాలను ప్రారంభించడంలో ఎంతో ఆలస్యం జరగడం, ఎన్నో అభివృద్ధి ప్రాజెక్టుల అభివృద్ధి మాంద్యానికి ఇది అతి ప్రబలంగా బాధ్యమైన కారకం కావడం. అయినా దీనికి తగిన ఉపాయం పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖ దగ్గర ఉంది. అది మొదటనే సవివరమైన పథకాలను తయారుచేయడం, దానివల్ల ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ త్వరగా మంజూరు చేయగలుగుతుంది. అప్పుడు బడ్జెట్ తదనంతర పరిశీలన, నియంత్రణ అంత ఎక్కువగా అవసరం ఉండదు. అటువంటి నియంత్రణను పూర్తిగా తొలగించడం ఎట్లయినా సాధ్యంకాదు. అది పార్లమెంటుకు ప్రభుత్వం ఆర్థిక విషయాలలో జవాబుదారీగా ఉండే విధానానికి సంగతంగాను ఉండదు.

ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖ కొత్త వ్యయం విషయంలో నియంత్రణను చెలాయించడమే కాక బడ్జెట్‌ను అమలుజరపడంలో ఇంకెన్నో పనులను నిర్వర్తిస్తుంది. అవి :

(అ) పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖలు ఆ ఆర్థిక సంవత్సరంలో ఖర్చు చేయగలిగే దానికన్న ఎక్కువ నిధులను పొందకుండా చూడటం, ఖర్చుకాని మొత్తాలను ఆర్థిక సంవత్సరం ముగియకముందే సాధ్యమైనంత త్వరగా తిరిగి అప్పగించేటట్లు చూడటం.

(ఆ) వాటి నియతకాలిక నివేదికల ద్వారా వ్యయశాఖల వ్యయాభివృద్ధిని చూడటం, అవసరమైనప్పుడు వాటిని హెచ్చరించడం.

(ఇ) అతిముఖ్యమైన కస్టమ్స్, సెంట్రల్ ఎక్సైజ్, ఆస్తి పన్నులు, ఆదాయపు పన్నుల వంటి కేంద్ర ప్రభుత్వ పన్నులను వసూలుచేసే కేంద్ర రెవెన్యూ బోర్డ్ ద్వారా పన్నుల వసూలును పర్యవేక్షించడం.

(ఈ) నియంత్రణాధికారుల అధికార పరిధిలో లేని పునరుపకల్పనలను మంజూరు చేయడం.

(ఉ) సాధారణంగా పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖలకు ఆర్థిక సలహాలను, మార్గదర్శకత్వాన్ని ఇవ్వడం.

భారతదేశంలో ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖ వ్యవస్థీకరణ
(The Organisation of the Finance Ministry in India)

భారత ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖ రెండు శాఖలతో కూడుకొని ఉంటుంది. అవి ఆదాయ వ్యయశాఖ, ఆర్థిక వ్యవహారాల శాఖ. ప్రతిది ఒక కార్యదర్శికింద ఉంటుంది. ఆదాయ వ్యయశాఖలో మూడు ప్రధాన విభాగాలున్నాయి. అవి ఆదాయ విభాగము, పౌర వ్యయ విభాగము, రక్షణ వ్యయ విభాగము. కేంద్ర రెవెన్యూ బోర్డ్‌గా రూపొందించిన ఆదాయ

12. The Estimates Committee, Ninth Report, 1953-54, pp. 4-5.

విభాగము పన్నుల విధానానికి వసూలుకు బాధ్యత వహిస్తుంది. పౌరవ్యయ విభాగానికి పైన చెప్పినట్లు వివిధ పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖల వ్యయంమీద పరిశీలన జరపడంతో, మంజూరు ఇవ్వడంతో సంబంధం ఉంది. దానికి ప్రభుత్వోద్యోగుల జీతభత్తేలు, సెలవు, ఇతర సర్వీస్ నియమాలతో సంబంధం ఉంది. దీనిలో నాలుగునుంచి అయిదు ఉపశాఖలున్నాయి, ప్రతిది ఒక సంయుక్త కార్యదర్శికింద ఉంటుంది. వీటిలో ఒక్కొక్క ఉపశాఖ కొన్ని పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖల వ్యయాన్ని పరిశీలించి మంజూరు చేస్తుంది. ఈ ఉపశాఖాధిపతి అయిన సంయుక్త కార్యదర్శి అతని ఉపశాఖతో సంబద్ధీకరించిన వివిధ పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖలకు ఆర్థిక సలహాదారుగా పనిచేస్తాడు. సంయుక్త కార్యదర్శికింద ఉప కార్యదర్శులు, అండర్ సెక్రటరీలు ఉండవచ్చు. ఈ అధికారులందరికి వాళ్ళకు సంబంధం ఉన్న పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖల ప్రతిపాదనలను మంజూరు చేసే అధికారం వివిధ ప్రమాణాలలో ఉంది. రక్షణ వ్యయవిభాగానికి అదే విధంగా రక్షణ వ్యయాన్ని పరిశీలించడంతో నియంత్రించడంతో సంబంధం ఉంది. దాని అధిపతి అదనపు కార్యదర్శి హోదాగల అధికారి, అతనికి ఆర్థిక సలహాదారు (రక్షణ వ్యవహారాలు) గా పేరివ్వడం జరిగింది. ఈ విభాగం రక్షణ శాఖల బడ్జెట్‌ను కూడా తయారుచేస్తుంది. ఈ విభాగం రక్షణ మంత్రిత్వశాఖ ఉపశాఖలలో ఒకటిగా భావించబడుతూ దానిలో ఉండే పనిచేస్తుంది.

ఆర్థిక వ్యవహారాల శాఖలో కూడా, అంతర్గత విత్త విభాగము, బాహ్య విత్త విభాగము, బడ్జెట్ విభాగము అనే మూడు విభాగాలున్నాయి. ఇక్కడ మనకు బడ్జెట్ విభాగంతోనే సంబంధం. దీనికి బడ్జెట్ తయారీ సంఘటితపరచడం (రైల్వేబడ్జెట్ తప్ప), ప్రభుత్వ ఋణాలు, ఆడిట్ - అకౌంట్‌లు, ప్రభుత్వఖాతాల సంఘం ముందు ఉపకల్పన ఖాతాలను ఆడిట్ నివేదికలను ఉంచడంతో సంబంధం ఉంది.

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ వ్యయం మంజూరు, నియంత్రణ విషయంలో పెద్ద కార్య నిర్వహణాధికారికాగా దీనికింద వివిధ హోదాలున్న పరిపాలనాధికారులతోకూడిన మంజూరు, నియంత్రణాధికారుల క్రమానుగత శ్రేణి ఉంది. క్రమానుగత శ్రేణిలో వాళ్ళస్థానాన్ని బట్టి వాళ్ళకు ఉన్న మంజూరు అధికారాన్ని విభజించడం జరిగింది. ఆర్థిక నియమాలు, పుస్తకాలు, స్మృతులు నిర్ణయించినట్లుగా సమర్థాధికారి మంజూరు లేకుండా ఎటువంటి న్యాయమైన వ్యయాన్ని కూడా చేయడానికి వీలులేదు.

శాఖీయ నియంత్రణాధికారులు (The Departmental Controlling Officers)

ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ అది నియంత్రణకు కట్టుబడి ప్రతి పరిపాలనా శాఖాధిపతి అతని శాఖలో జరిగే వ్యయం విషయంలో నియంత్రణాధికారిగా పనిచేస్తాడు. వాస్తవంగా పరిపాలనా శాఖల అధికారులు వాళ్ళు సమకూర్చే సేవల కోసం ధనాన్ని ఖర్చు చేస్తారు. ఈ సేవలు మొత్తం దేశాని కంతటికి సంబంధించి ఉంటాయి, వాటిని నిర్వర్తించే అధికారులు దేశంలోని వివిధ భాగాలలో ఉంటారు. అందువల్ల ప్రతి శాఖ వ్యయం రాజధానినుంచి దూరంగా అనేక స్థలాలలో, వివిధ శాఖలలో జరుగుతాయి. అది ఒకదానినుంచి ఒకటి దూరంగా ఉంటాయి. రాజధానిలో ఉన్న శాఖాధిపతి వివిధ స్థలాలలో ఉన్న అతనికింది అధికారులు చేసే వ్యయాన్ని ఏవిధంగా తెలుసుకోగలుగుతాడు. ఆ విధమైన వ్యయాన్ని ఎట్లా నియంత్రణ చేయగలుగుతాడు ?

ఇది చేయడానికి మంచి పద్ధతి ఏమిటంటే శాఖ కేటాయింపులన్నీ శాఖాధిపతి పేర హెడ్‌క్వార్టర్స్ బాంక్‌లో ఉంచడం. శాఖీయ వ్యయం ఎక్కడ జరిగినా దీనినుంచే ధనాన్ని తీయడం. శాఖాధిపతి ఆ విధంగా బాంక్‌లో అతని క్రెడిట్ అకౌంట్‌ను చూసి వివిధ శీర్షికలు ఉపశీర్షికల మీద అతని శాఖలో జరిగే వ్యయం ప్రగతిని బడ్జెటరీ గ్రాంట్ నిలువను ఎప్పుడైనా తెలుసుకొని అవసరమైన నియంత్రణను జరపవచ్చు. ఇది ఇంగ్లండ్‌లో ఉన్న పద్ధతి. ప్రభుత్వనిధులను బాంక్ ఆఫ్ ఇంగ్లండ్‌లో ఎక్స్‌చెకర్ ఖాతాలో ఉంచుతారు. ఉపకల్పన చట్టం మంజూరుచేసిన మొత్తాన్ని ఎక్స్‌చెకర్ ఖాతాలోనుంచి ఇవ్వవలసిందిగా కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ సమ్మతితో ఒక రాయల్ ఆర్డర్ సైన్‌మానువల్ కింద ట్రెజరీకి అనుమతి ఇవ్వవచ్చు. ట్రెజరీ అప్పుడప్పుడు కొంత మొత్తంలో ఋణాలను గ్రాంట్ చేయమని కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌ను అడగవచ్చు. కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ ట్రెజరీ అడిగిన మొత్తాలు ఉపకల్పన చట్టం అవధులలోనే ఉన్నాయని సంతృప్తి చెందితే అడిగిన ధనాన్ని ఇవ్వమని గ్రాంట్ చేస్తూ బాంక్‌కు వ్రాయవచ్చు. అప్పుడు ట్రెజరీ కోరిక మీద బాంక్ (అడిగినంత ఋణాన్ని) మొత్తాన్ని ఎక్స్‌చెకర్‌నుంచి పేమాస్టర్ జనరల్ సప్లై అకౌంట్‌కు బదిలీ చేస్తుంది. అప్పుడు ఆ ఇవ్వడం ఏ సేవగురించో తెలుసుకోవడం జరుగుతుంది. పేమాస్టర్ జనరల్‌కు 'చెల్లింపు ఉత్తరువు' ను ఇచ్చి వివిధ శాఖాధిపతులు బిల్లను చెల్లించడానికి అవసరమైన నిధులను పొందవచ్చు. శాఖాధిపతులు వాళ్ళు జారీచేసిన 'చెల్లింపు ఉత్తరువులు' బడ్జెట్ గ్రాంట్‌లోని ఆ శీర్షిక లేదా వోటును మించి పోకుండా చూడడానికి తగిన రిజిస్టర్లను ఉంచుకోవలె. లండన్ అవతల ఉన్న శాఖాధికారులకు వ్యయం కోసం తగినంత ధనాన్ని ఇవ్వడం జరుగుతుంది. తిరిగి ఈ ధనాన్ని వాళ్ళకు సంబంధించిన మంత్రిత్వ శాఖలకు బిల్లను సమర్పించిన ధనంలోనుంచి తీసుకోవడం జరుగుతుంది.[13]

కాని భారతదేశంలో ఈ విధంగా చెల్లింపులు నియంత్రణాధికారుల చేతులలో కేంద్రీకృతం కాలేదు. ఇదీగాక, వాటిని బాంక్ ఆఫ్ ఇంగ్లండ్ ఒకే సంస్థనుంచి చెల్లించడం జరుగదు. ఈ దేశంలో, మనము తరవాత చూసినట్లు, సబ్ డివిజన్‌కొక ఉపశాఖ ఉన్న జిల్లాకొకటి చొప్పున 300కు పైనఉన్న ట్రెజరీలద్వారా స్వీకారాలు, చెల్లింపులు జరుగుతాయి.. వివిధ శాఖలకు చెందిన పంపిణీ అధికారుల ధ్రువీకరణ పత్రాల ఆధారంగా ఈ ట్రెజరీలలో చెల్లింపులు జరుగుతాయి. పంపిణీ అధికారులు నెలవారీ నివేదికలను వారి శాఖల నియంత్రణాధికారులకు సమర్పిస్తారు. ఆ నియంత్రణాధికారులు ఈ ఖాతాలను వివిధ ఉప శీర్షికల కింద వర్గీకరించి సంకలితపరుస్తారు. ట్రెజరీలనుంచి వచ్చిన పక్షనివేదికల ఆధారంగా అకౌంటెంట్ జనరల్ నిర్వహించే ఖాతాలతో ఈ శాఖీయ ఖాతాలను నియతకాలికంగా పునస్సంధానం చేయడం జరుగుతుంది. ఇవి నియంత్రణాధికారులు వాళ్ళ శాఖలో జరిగే వ్యయం బడ్జెటరీ గ్రాంట్ల ప్రకారం జరుగుతున్నదా? లేదా? పరీక్షించడానికి, అవసరమైన నియంత్రణ జరపడానికి పనికివస్తాయి. కాని ఆ విధంగా నియంత్రణాధికారి పొందిన

13. Statement by the Comptroller and Auditor General of India, Appendix 1 to the Third Report of Public Accounts Committee, 1952-53, PP. 5-8

వివరాలు నవీనంగా సంపూర్ణంగా ఉండవు, అందువల్ల వాటి ఆధారంగా అతడు జరిపే నియంత్రణకూడా అసంపూర్ణంగానే ఉంటుంది.

భారతదేశ కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌కు అతని పేరులో చెప్పినట్లుకాక భారతదేశ సంఘటితనిధినుంచి జారీచేసే ధనంమీద అతనికెటువంటి నియంత్రణ లేదు. మన దేశంలో ఉన్నట్లు చెల్లింపులు వివిధచోట్ల జరిగినంతకాలం ధనం జారీ చేయడంమీద కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ కాని లేదా నియంత్రణాధికారులు గాని నియంత్రణ చెలాయించడం సాధ్యం కాదు. అటువంటి నియంత్రణ మొదటనే లేకుండా గ్రాంట్లనుమించి జరిగే వ్యయాన్ని సమర్థంగా నిరోధించడం కష్టము. కంప్ట్రోలర్ - ఆడిటర్ జనరల్ అతని ఉపన్యాసంలో ఈ విధంగా చెప్పినాడు: "భారతదేశంలో ప్రభుత్వం చెల్లింపులు జరిపే ట్రెజరీలు ఎక్కువ సంఖ్యలో ఉన్నందువల్ల ఇప్పుడున్న పరిస్థితులలో కార్యనిర్వాహకవర్గంకాని అకౌంట్స్ అధికారులుగాని వ్యయపు నవీనాభివృద్ధిని నిరోధించడం కష్టము. గ్రాంట్లనుమించి వ్యయం జరగడం తప్పనిసరి.

దీనికి నివారణోపాయం ట్రెజరీలద్వారా చెల్లింపులు జరిపేపద్ధతిని రద్దుపరచడం, ఇంగ్లండ్‌లో వాటిని ఒకే సంస్థ చేతిలో కేంద్రీకరించడం, భారత సంఘటిత నిధినుంచి జారీచేసే ధనంమీద నియంత్రణను కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌కు ఇవ్వడం ఉంది. మన దేశపు పెద్ద పరిమాణము, బాంకింగ్ సౌకర్యాలు కల్పించడంలో వెనకబడిఉండటం అనేవి దీనిని నిరోధించినాయి, కాని ప్రభుత్వ వ్యయంమీద కార్యసాధకమైన నియంత్రణను ఏర్పరచవలెనంటే ఈ అడ్డంకులను తొలగించవలె.

బ్రిటన్, అమెరికాలలో బడ్జెట్ అమలు
(Budget Execution in Britain and the U.S.A)

బ్రిటన్‌లో బడ్జెట్‌ను అమలుజరిపేపద్ధతి కొన్ని ముఖ్యమైన భేదాలతో భారత దేశంలోవలెనే ఉంది. పార్లమెంటరీ వోటు ఉప శీర్షికల పరిధిలో, కొత్త సర్వీస్‌లు, ప్రతిష్ఠాపనలో పెరుగుదల లేదా జీతాలు, అదనపు పనుల విషయంలో ఆర్థిక నియంత్రణ శాఖల చేతులలోనే ఉంది. ట్రెజరీచేత తమ శాఖ అకౌంటింగ్ ఆఫీసర్‌గా నామనిర్దేశం చేయబడిన శాఖాధిపతి చేతిలోనే సమర్థమైన మితవ్యయంతో కూడిన పరిపాలన బాధ్యత ఉంటుంది. ఈ శాఖకు క్షేత్రకార్యాలయాలు ఉంటే అదేవిధంగా వీటి అధిపతులను సబ్ అకౌంటెంట్‌లుగా నామనిర్దేశం చేయడం జరుగుతుంది. శాఖాధిపతి అతని పనిలో ట్రెజరీ ప్రతినిధి అయిన 'విత్తాధికారి' సహాయాన్ని పొందుతాడు. కాని ఆ విత్తాధికారి ఆ శాఖ పరిపాలనాయంత్రాంగంలో అఖండభాగంగా పనిచేస్తూ ఆ శాఖాధిపతి నియంత్రణకు లోబడి ఉంటాడు. శాఖాధిపతి, ఆ శాఖకు సంబంధించిన మంత్రి విత్తాధికారి సలహాను అతిక్రమించిపోవచ్చు. అటువంటి సమయాలలో దానికి సంబంధించిన పత్రాలను కంప్ట్రోలర్ - అడిటర్ జనరల్ తెప్పించుకొని పరీక్షించవచ్చు. ఆ విధంగా బ్రిటన్‌లో పరిపాలన విత్తసేవలు రెండూ ఆ శాఖలోనే ఒకటిగానే ఉంచడం జరిగింది.

ఇది బ్రిటిష్, భారతదేశం విత్తనియంత్రణలోని ముఖ్యమైన భేదము. బ్రిటన్‌లో విత్తాధికారులు ట్రెజరీలోని అధికారులతో తరచుగా ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలు జరిపినా ఇక్కడ

విత్తనియంత్రణ ముఖ్యంగా శాఖలోనే జరుగుతుంది. భారతదేశంలో రక్షణ, రైల్వేమంత్రిత్వ శాఖల విషయంలో తప్ప విత్తనియంత్రణ, సలహా బాహ్యసంస్థ అయిన ఆర్థిక మంత్రిత్వ శాఖ ఇస్తుంది. ఒకవేళ పరిపాలనాధికారి విత్తాధికారిమధ్య అభిప్రాయ భేదాలు వస్తే పరిపాలనాధికారి విత్తాధికారి సలహాను అతిక్రమించి పోరాదు, కాని ఆ సమస్యను ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖలోని విత్తాధికారిపై అధికారులతో సంప్రదించి పరిష్కరించవలె. భారత అంచనాలసంఘం సంఘర్షణను, జాప్యాన్ని తొలగించడానికి బ్రిటిష్ పద్ధతిని సాధ్యమైనంత వరకు భారతదేశంలో అనుకరించవలెనని సిఫారసు చేసింది. "ఆర్థిక సలహాదారు హోదా, పరిపాలనా మంత్రిత్వశాఖ హోదాతో ఏ విధమైన సంబంధాన్ని కలిగి ఉంటుందో జాగ్రత్తగా నిర్వచించవలె. ఇది దక్షత, పని త్వరగా జరిగే దృష్టితో ఆర్థిక సలహా స్వాతంత్ర్యాన్ని కాపాడటానికి అవసరం అని ఈ కమిటీ అభిప్రాయపడింది" 14 అని చెప్పింది.

అమెరికాలో ట్రెజరీశాఖ ఉన్న బ్రిటిష్ ట్రెజరీ, భారత ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ విధులకన్న దీని విధులు భిన్నమైనవి. దీనికి ప్రభుత్వ నిధులను భద్రంగా పరిరక్షించడం, వాటిని పంపిణీచేయడం, సంపాదన కొనుగోలుతోనే సంబంధం కాని బడ్జెటరీ నియంత్రణతో దానికంత సంబంధం లేదు. అమెరికాలో ఆ విధంగా ఎంతో కొంత ఉన్న బడ్జెటరీ నియంత్రణ కాంగ్రెసు, బడ్జెట్ బ్యూరో, కంప్ట్రోలర్ జనరల్‌ల మధ్య విభజించటం జరిగింది. బడ్జెటరీ నియంత్రణ శాసనసభా సంబంధమైనది లేదా ఆడిట్ సంబంధమైన విధి అన్నదానికన్నా కార్యనిర్వాహక సంబంధమైనదని అన్న సూత్రం ఉన్నట్లు కనిపిస్తుంది. కాని దానిని అమెరికాలో అసంపూర్ణంగానే అర్థంచేసుకోవడం జరిగింది. దీని ఫలితంగా అతివ్యాప్తి, తికమక ఏర్పడుతుంది.

అమెరికాలో విత్తనియంత్రణ సందర్భంలో ఏర్పడే ముఖ్యమైన కష్టం కార్యనిర్వహణాధికారి శాసన సభకు బాధ్యత వహించకపోవడమే. శాసన సభ మంజూరుల ద్వారా, నియత శాసనాత్మక నిర్బంధాలను విధించడం ద్వారా తప్ప అనుకొన్నట్లు నడుచుకొమ్మని కార్యనిర్వహణాధికారిని నిర్బంధపెట్టలేదు. దీనిననుసరించి కాంగ్రెస్ ఆర్థిక నియంత్రణను నిర్దిష్ట ఉపకల్పనల ద్వారా, కార్యనిర్వాహకశాఖకోనే వ్యయం మీద అంతర్గత నిరోధాలనుంచే పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టడంద్వారా చెలాయిస్తుంది. కాంగ్రెస్ పరిపాలన వ్యయాన్ని నియంత్రించడంలో తరుచుగా రైడర్‌లను అది చేసే గ్రాంట్ల విషయంలో అర్థమైన నిర్దేశాల షరతులను చేర్చుతుంది. వీటిని అతిక్రమించడానికి వ్యయం చేసే అధికారులకు కష్టం కాదు, కాంగ్రెస్‌కు ఇది బాగా తెలుసు. దీనికి ఒక కథ ఉంది ఒకసారి ఒక సభ్యుడు రిఫ్రెష్‌మెంటుగా ఇచ్చే సిరప్ బదులు సారాయి ఇవ్వవలెనని కోరినాడట. ఆ విధంగా అన్న అధికారికి దానిని ఏ శీర్షికలోని ఆగంతుక వ్యయంలో దానిని చేర్చవలెనో తెలియదు. ఆ సభ్యుడు 'ఆ పానీయానికి చెల్లింపు ఏ శీర్షిక కింద చెల్లించవలె' నని అడిగినాడు. 'స్టేషనరీ కింద' అని సమాధానం వచ్చింది. 'ఎందుకు' అని అతడు ఈ విధంగా అన్నాడు- 'నాకొక్క చిన్న సారాయిసీసాను ఇవ్వండి, దానిని 'బొగ్గు' శీర్షిక కింద చేర్చండి'.

నిర్దిష్ట ఉపకల్పనలద్వారా వ్యయాన్ని నియంత్రణ చేయడంలో నిష్ఫలం అయినప్పుడు కాంగ్రెస్ కార్యనిర్వాహకశాఖలోని అంతర్గత నిరోధాల ద్వారా నియంత్రణను

14. Indian Estimates Committee, Ninth Report, 1953-54, pp. 34-35.

సాధించడానికి పూనుకొంది. ఈ నిరోధాల ఉద్దేశం వ్యయ ప్రక్రియలోని ప్రతి దశలో వ్యవహారాలను స్వచ్ఛంగా నిర్వహించడానికి ఒక ప్రత్యేకాధికారి బాధ్యత వహించవలె ననడమే. 1921 బడ్జెట్ అకౌంటింగ్ చట్టం బడ్జెట్ బ్యూరోను కంప్ట్రోలర్ జనరల్ కార్యాలయాన్ని స్థాపించి కొన్ని నియంత్రణాధికారాలను వీళ్ళకు ఇచ్చింది.

బడ్జెట్ బ్యూరో ఉపకల్పనలను విభజించడం, పునఃపరీక్ష చేయడంద్వారా, ఆర్థిక నివేదికలద్వారా, ఉద్యోగులమీద పరిమితిని విధించడంద్వారా నియంత్రణ చెలాయించడానికి ప్రయత్నం చేస్తుంది. విభజన అంటే ఒక ఏజన్సీ వార్షిక ఉపకల్పనలను నాలుగు త్రైమాసిక ఋణభాగాలుగా (సమానమైనవిగా ఉండవలసిన అవసరం లేదు) విభజించడం అన్నమాట. వీటికి ఆ మూడు మాసాల కాలంలోని వ్యయం దీనిని మించకుండా ఉండవలె. వార్షిక ఉప కల్పన ముగిసిపోయేటంత త్వరగా వ్యయం జరగకుండా ఉండటానికి ఈ పద్ధతిని ఉద్దేశించినారు. పునఃపరీక్ష అంటే బ్యూరో ఉద్దేశంలో ఉపయోగకరంగా ఖర్చుకావు అని అనుకొన్న లేదా ఉపకల్పనంలో కొంతభాగాన్ని విడుదల కాకుండా ఆపిన మొత్తాలను తిరిగి అప్పగించమని అడిగే అధికారం అన్నమాట. ఏజన్సీల నుంచి వాటి ప్రతి ఉపకల్పనం మీద నెలవారీ నివేదికలను ట్రెజరీకి పంపించవలె, దీనిని నివేదికల సమర్పణ అంటారు. త్రైమాసిక విభజనలను సరిగా నిర్ణయించడానికి, పునఃపరీక్ష చేయడానికి ఈ నివేదికలు సహాయంగా ఉంటాయి. చివరగా ఉద్యోగి బృందపరిమితి అంటే సిబ్బంది గరిష్ఠ పరిమితిని త్రైమాసికంగా నిర్ణయించడం అన్నమాట, దీనిని ఆ ఏజన్సీ అతిక్రమించిపోరాదు. బడ్జెట్ బ్యూరోకు ఈ అధికారాన్ని 1947 నాటి వార్ ఓవర్ టైమ్ పే ఆక్ట్ ఇచ్చింది. సిబ్బంది జీతాలకు ధనంలో చాలా భాగం ఖర్చవుతుంది. కాబట్టి ఈ నియంత్రణ ఉండవలె.

వ్యయం మీద కంప్ట్రోలర్ జనరల్‌కు ఉండే నియంత్రణ ట్రెజరీ కార్యదర్శి జారీ చేసిన నిధులమీద వారెంట్‌లను ఇచ్చే అధికారంతో, ప్రతిపాదిత వ్యయం చట్టబద్ధత గురించి ముందే నిర్ణయాలు తీసుకొనే అధికారంతో, యునైటెడ్ స్టేట్స్‌కు వ్యతిరేకంగా వ్యక్తులు చేసే పిర్యాదులను పరిష్కరించే అధికారంతో, యునైటెడ్ స్టేట్స్‌కు రావలసిన ఋణాలను తిరిగి వసూలు చేసే అధికారంతో ఉంటుంది. కాబట్టి వ్యయంలో ఏ కొంచమైన చట్టబద్ధత లేకపోతే ఆ వ్యయాన్ని ఆపివేసే లేదా అనుమతిని నిరాకరించే స్థితిలో అతనున్నాడు. అతడు కార్యనిర్వహణాధికారి నియంత్రణలో ఉండని స్వాధీనాధికారి, అతడీ అధికారాలను తాను స్వయంగా చెలాయిస్తాడు. ఇటువంటి అధికారి చేతిలో బడ్జెటరీ నియంత్రణ అధికారాలను ఉంచడంలోని యుక్తత గురించి అమెరికాలోనే అభిప్రాయ భేదాలున్నాయి.

ఆ విధంగా అమెరికాలో ఉన్న వ్యయ నియంత్రణ శాసన సభ దృష్టితో చూస్తే అసంపూర్ణమైనది, సమైక్యం లేనిదీ, పూర్తిగా అసంతృప్తికరమైనది. ఒక అమెరికా రచయిత చెప్పినట్లు ఇంగ్లండ్‌లో వలె ప్రభుత్వ వ్యయం మీద శాసన సభ నియంత్రణ ఇక్కడ ఉండటానికి సమర్థమైన ఏర్పాట్లను చేయకుండా అమెరికా ప్రభుత్వంలో మూర్తీభవించిన అధికారాల వేర్పాటు నిరోధించింది. ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం మీద ఇంగ్లండ్‌లో కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ ఉన్నట్లు ఇక్కడ లేదు; ప్రభుత్వాధికారులను వాళ్ళు చేసే వ్యయానికి కాంగ్రెస్‌కు క్రమబద్ధంగా జవాబు దారీగా ఉంచడానికి నిర్దిష్టమైన యంత్రాంగమేదీ లేదు.

కార్యనిర్వాహక వర్గం నియంత్రణ రకాలు
(The Types of Executive Control)

వ్యయాన్ని బడ్జెటరీ అవధులలో ఉంచడానికి, అసంబద్ధమైనదిగా, అనవసరపు వ్యయంగా, నిష్ప్రయోజనమైనదిగా ఉండకుండా ఉండటానికి కార్యనిర్వాహకవర్గం వివిధ రకాలైన నియంత్రణను చెలాయించవలసి ఉంటుంది. వీటిలో ముఖ్యమైనవి అతివ్యయం జరగకుండా నిరోధించే నియంత్రణ, శాసనబద్ధంకాని వ్యయాన్ని నిరోధించే నియంత్రణ, నిధుల దుర్వినియోగాన్ని అపహరణను నిరోధించే నియంత్రణ, అనవసర వ్యయాన్ని నిష్ఫలమైన వ్యయాన్ని నిరోధించే నియంత్రణ.

కార్యనిర్వాహక బడ్జెటరీ ప్రొవిజన్ మించి జరిగే వ్యయాన్ని అనుమతించడంకన్న మించిన నేరం వేరేలేదు. కాబట్టి అటువంటి అతివ్యయాన్ని నిరోధించడం విత్తనియంత్రణ ప్రథమ కర్తవ్యము. దీనికోసం కేటాయింపు, విభజన, కొన్ని ప్రత్యేక వ్యయ విధాగాలపైన ప్రత్యేక నిబంధనల నుంచడంవంటి సాంకేతిక పద్ధతులద్వారా నియంత్రణ చెలాయించడం జరుగుతుంది.

కేటాయింపు అంటే శాసన సభ వోటుచేసిన నిధులను వివిధ ప్రయోజనాలకోసం వివిధ విధాగాలుగా విభజించడం అని అర్థము. బడ్జెట్‌లో శాసన సభ మంజూరు చేసిన వ్యయం అంచనాలను వేరువేరు వోట్లుగా శీర్షికలు, ఉపశీర్షికలుగా విభజించడం జరుగుతుంది. బడ్జెట్ మొదటి ఉపవిభజన వోట్లు లేదా గ్రాంట్లలోకి విభజించడం. సాధారణంగా ఒక శాఖ పూర్తి వ్యయం ప్రత్యేక వోటు లేదా గ్రాంటుకు చెందిన విషయంగా ఉంటుంది. భారతదేశంలో వోటు లేదా గ్రాంటు ఇంకా ప్రధాన శీర్షికలు, లఘుశీర్షికలు, ఉపశీర్షికలు, వివరణాత్మక ఉపశీర్షికలుగా విభజింపబడతాయి. ఈ విభజనను విద్యాశాఖ విషయాలను ఉదాహరణగా తీసుకొని కింది విధంగా చెప్పవచ్చు :

విద్యా వోటు లేదా గ్రాంటు
(Education vote or grant)

ప్రధాన శీర్షిక	...	విద్య
లఘుశీర్షిక	...	పాఠశాలలు, కళాశాలలు
ఉపశీర్షిక	...	బత్తెములు, దక్షిణలు
వివరణాత్మక ఉపశీర్షిక	...	ప్రయాణబత్తెం

ఈ ఉపవిభాగాలలో చివరిదానినితప్ప మిగిలినవాటిని ఉపకల్పన యూనిట్లని పిలుస్తారు. వీటిద్వారా నియంత్రణ చెలాయించడం జరుగుతుంది. వోటు లేదా గ్రాంటు ఉపకల్పనతో ఉన్నత యూనిట్. ఉపశీర్షిక నిమ్న యూనిట్. శాసన సభ మళ్ళా అధికారమివ్వకుండా నోట్ లేదా గ్రాంటును మించిపోకూడదు. అందువల్ల కార్యనిర్వహణాధికారి నియంత్రణ లక్షణం దాని అవధులలోనే వ్యయాన్ని ఉంచడం, కాని ఎక్కువైన వోటు ప్రమాదాన్ని తొలగించడానికి రక్షణకోసం అదనపు మొత్తాలను సమకూర్చవలెనంటే కార్యనిర్వాహక నియంత్రణలో ఉపకల్పన నిమ్నయూనిట్ ఉపశీర్షిక కావలె. నియంత్రణాధి

కారులు ఒకే ఉపశీర్షికలోని వివరణాత్మక ఉపశీర్షికల మొత్తాలను ఒక దానినుంచి వేరొకదానికి బదిలీ చేయవచ్చు. కాని లాంఛనప్రాయమైన ఉపకల్పనద్వారా తప్ప ఒక ఉపశీర్షికనుంచి వేరొక ఉపశీర్షికకు నిధులను బదిలీ చేయడానికి వీలులేదు. ఒక ఉప శీర్షికలోకూడా నిధులను బదిలీచేయడానికీ ఖర్చుచేయడానికీ పూర్తి స్వేచ్ఛలేదు. కొత్త సేవలన్నిటికీ, ప్రతిష్ఠాపన విభాగంలో జీతాలలో పెరుగుదలకంతటికీ, అదనపు పన్నులన్నిటికీ ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ మంజూరు అవసరము.

భారత బడ్జెట్‌లో సామాన్యమైన ఉపశీర్షికలు పది. అవి:

(1) అధికారుల జీతం
(2) ప్రతిష్ఠాపనల జీతం
(3) అలవెన్సులు, పారితోషికాలు
(4) ఇతర వ్యయాలు
(5) సహాయక గ్రాంట్లు, కాంట్రిబ్యూషన్‌లు మొదలైనవి
(6) పనులు
(7) అప్పగింతలు, ప్రతిఫలాలు
(8) ఇతర ప్రభుత్వాలకు, శాఖలకివ్వదగిన వ్యయాలు మొదలైనవి
(9) ఇతర ప్రభుత్వాలనుంచి, శాఖలనుంచి తిరిగి తీసుకోదగిన కోతఛార్జీలు
(10) అనిశ్చితాలు

ఒక ఉప శీర్షిక నుంచి వేరొక ఉప శీర్షికకు నిధులను బదిలీ చేయవలెనంటే పునరుపకల్పన అవసరమని మనమింతకుముందే చెప్పుకొన్నాము. పునరుపకల్పనకు సమర్థాధికారం మంజూరు అవసరము. ఆ సమర్థాధికారం ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ లేదా శాఖాధిపతులలో ఎవరికి కావలసిన అధికారం దత్తం చేయడం జరుగుతుందో అది కావచ్చు. ప్రభుత్వ ఆర్థిక నియమాలు వివిధాధికారులకు ఆ దత్తత పరిమితి, అవధుల గురించి తెలుపడం జరుగుతుంది. ఆ విధంగా పునరుపకల్పన కార్యనిర్వాహకచర్యగాని శాసన సభ చర్యకాదు. అది అదే వోటు లేదా గ్రాంటులో అనుమతించదగింది కింది; నిర్బంధాలకు కట్టుపడి ఉండేది.[15]

(1) శాసన సభ లేదా ఇతర సమర్థాధికారం మంజూరు చేయని వ్యయం కోసం పునరుపకల్పన చేయడం అనుమతినిపొందే విషయం కాదు.
(2) వోటు చేయబడే, చార్జ్‌చేయబడే అంశాలమధ్య ఇది అనుమతించబడదు.
(3) శాసన సభ వోటుచేసిన వివిధ గ్రాంట్ల మధ్య ఇది అనుమతించబడదు.
(4) బడ్జెట్‌లో సమకూర్చని కొత్తసర్వీస్‌ల మీద అయ్యే వ్యయం కోసం ఇది అనుమతించబడదు.
(5) బడ్జెట్‌లోని కాపిటల్, రెవెన్యూ భాగాలమధ్య ఇది అనుమతించబడదు.
(6) రాబోయే ఆర్థిక సంవత్సరంలో జరిగే వ్యయం కోసం (ఆగంతుక వ్యయం కాక) ఇది అనుమతించబడదు.

గ్రాంట్లను మించిపోయే వ్యయాన్ని నిరోధించే ఇంకొక పద్ధతి విభజన పద్ధతి. ఒక శాఖకు లేదా ఏజన్సీకి ఇచ్చే వార్షిక గ్రాంటును నాలుగు త్రైమాసిక విభాగాలుగా లేదా 12

15. P.K. Wattal, Parliamentary Financial Control in India, pp. 141-42.

మానసిక విభాగాలుగా విభజించే పద్ధతే విభజన పద్ధతి. ఇవి సమానమైనవిగా ఉండనవసరం లేదు, కాని అనుకొన్న వ్యయగతికి అనుగుణంగా ఉండవలె. అప్పుడు నిర్ణీతమైన విభజన వెలుగులో నెలవారీగా లేదా త్రైమాసిక కాలం వారీగా చూస్తారు. ఏదైనా ఒక నెలలో లేదా మూడు మాసాల కాలంలో ఇది ఆ విభజనను దాటిపోతే దానికి అనుగుణంగా కోతను తరవాత నెలలో లేదా మూడునెలల కాలంలో విధించడం జరుగుతుంది. ఆ విధంగా అమితవ్యయాన్ని నిరోధించడానికి అవిచ్ఛిన్నమైన ఒత్తిడిని విధించడం జరుగుతుంది. భద్రత చర్యగా ప్రతి శీర్షికకింద అమితమైన పొదుపు జరగకుండా చూడటానికి ప్రతి శాఖకు అవసరమైన వ్యయం కోసం శాఖాధిపతి ప్రత్యేక అధికారం ద్వారా తప్ప వ్యయం చేయరాని నిధిని ఏర్పాటు చేయడాన్ని అనుమతించకపోవడం మూడో పద్ధతి. అది వ్యయం అంచనాల మంజూరుమీద 10 నుంచి 20 శాతం కోత విధించి వ్యయశాఖలను వాళ్ళ గ్రాంట్లలో మిగిలిన వాటిలోనే సర్దుకోమని అడగడం. శాఖాధిపతి ప్రత్యేక అధికారంమీద తప్ప కోతలను తిరిగి వసూలు చేయడానికి వీలులేదు.

దినక్రమ వ్యయంమీద విధించే ఈ నిరోధాలు కాక పెద్ద వ్యయ భాగాలమీద చెలాయించడానికి ప్రత్యేక నియంత్రణ ప్రక్రియలు ఉన్నాయి. వీటికి ఉదాహరణలు సిబ్బంది మీద వాళ్ళ జీతాలమీద, కాంట్రాక్ట్లమీద, సప్లైలు మొదలైనవాటిమీద జరిగే వ్యయము. ప్రత్యేకాధికారుల మంజూరులేనిదే కొత్త పదవులను సృష్టించడానికి వీలులేదు. పదవుల వర్గీకరణ నిర్ణీతమైన వేతన శ్రేణులననుసరించి జీతాలుంటాయి. కాంట్రాక్ట్లకోసం పోటీ టెండర్లను పిలవడానికి, సరిఅయిన మంజూరులు చేయడానికి వాటిని నిర్ణీతరూపంలో అమలుపరచడానికి అవసరమైన ప్రత్యేక ప్రక్రియను నిర్ణయించడం జరిగింది. సప్లైల కొనుగోలు ముద్రణ అనేవి రిక్విజిషన్లను ఆర్డర్లను పరిశీలించే కేంద్రఏజన్సీల నియంత్రణకు కట్టుబడి ఉంటాయి.

అసంబద్ధమైన నిష్ఫలమైన అనవసరమైన వ్యయాన్ని నిరోధించడానికి ఉపయోగించే సాంకేతిక పద్ధతులు వ్యయంమీద మంజూరుల పద్ధతి, అంతర్గత నిరోధాలు, ప్రీ ఆడిట్ విత్తయుక్తత నియమాలను పాటించడం వంటి నియమాలను అమలు జరపడం అనేవి.

ఒక క్రమానుగత పద్ధతిలోని మంజూరు అధికారులను ప్రతి నిర్వాహక వ్యవస్థలో అయ్యే వివిధ రకాల వ్యయాన్ని వివిధ మొత్తాలలో జరిగే వ్యయాన్ని మంజూరు చేయటానికి అనుమతిస్తారు. ఇది వివిధహోదాలలో ఉన్న అధికారుల విత్తాధికారాలను వర్ణించి చెబుతుంది, అంటే వాళ్ళు ఏ పరిధిలో వ్యయం చేయవలెనో ఆ అవధులను చెబుతుంది, ఈ అవధులను దాటి వ్యయం చేయడానికి ఉన్నత ఆర్థికాధికారి మంజూరును పొందవలె. వ్యయాన్ని మంజూరు చేసేముందు మంజూరుచేసే అధికారి ఆ వ్యయం యుక్తతను గురించి, చట్టబద్ధతను గురించి, ఔచిత్యం గురించి సంతృప్తి చెందవలె. ఆ విధంగా మంజూరులు అసంబద్ధ వ్యయంమీద నిరోధాలుగా పనిచేస్తాయి.

అంతర్గత నిరోధ నియమాల ఉద్దేశం ప్రభుత్వ నిధులు దుర్వ్యయం కాకుండా అపహృతం కాకుండా నిరోధించడం. వీటికి కొన్ని ఉదాహరణలు ధనాన్ని పొందే, ఖాతాలను నిర్వహించే అధికారం వేరువేరు వ్యక్తుల చేతులలో ఉండవలె. వసూలైన ధనాన్ని

రోజు ట్రెజరీలో జమకట్టవలె, చిన్న మొత్తాల చెల్లింపును తప్ప మిగిలిన చెల్లింపును చెక్కుల ద్వారా జరపవలెననేవి మొదలైనవి.

ప్రీ ఆడిట్‌లనేవి వస్తువులు లేదా సేవలకోసం ఆర్డర్‌లు ఇచ్చేముందు అకౌంటింగ్ అధికారులు చేసేపరిశీలన. వ్యయం చేసేవాటి ధర్మాధర్మాల పరిశీలన, ప్రతిపాదిత వ్యయం చట్టబద్ధతను అకౌంటెంట్ లేదా ఆడిటర్ పరీక్షిస్తాడు. వాటికోసం బడ్జెట్ ప్రావిజన్‌లు ఉన్నాయా అని చూస్తాడు. ఈ విషయాలలో అతడు సంతృప్తిచెందకపోతే ప్రతిపాదిత వ్యయం పట్ల అభ్యంతరం తెలుపుతాడు. అప్పుడు ఖర్చు జరగడానికి వీలులేదు. ఆ విధంగా ప్రీ ఆడిట్‌ను సరిగా అనువర్తింపచేస్తే అది చట్టబద్ధంకాని వ్యయాన్ని బడ్జెటరీ ప్రావిజన్‌ను మించి జరిగే వ్యయాన్ని సమర్థంగా నిరోధిస్తుంది. ప్రీ ఆడిట్ అనేది కార్యనిర్వహణాధికారి బాధ్యత. దీనిని వ్యయం జరిగిన తరవాత బయటి ఆడిట్ అధికారులు నిర్వహించే పోస్ట్ ఆడిట్‌తో అసందిగ్ధంగా కలిపి తికమకను తీసుకొని రాగూడదు.

చివరగా, వ్యయంచేసే ప్రతి అధికారి ప్రభుత్వనిధులను వ్యయం చేయడంలో ఆర్థిక యుక్తత నియమాలను పాటించవలె. ఈ నియమాల వివరాలు తరవాత ఆడిట్‌ను గురించిచెప్పే సందర్భంలో ఇవ్వడం జరిగింది. వాటి సారాంశమేమిటంటే, ప్రభుత్వనిధులను వ్యయం చేయడంలో ప్రభుత్వాధికారులుకూడా ప్రైవేట్ వ్యక్తులు తమ సొంతధనాన్ని వెచ్చించడంలో జాగ్రత్తగాఉండి పొదుపును పాటించినట్లే పాటించవలె. అట్లయినప్పుడు అనవసరపువ్యయంగాని, నిష్ఫలమైన వ్యయంగాని జరగదు.

నిధుల వసూలు, రక్షణ, పంపిణీ - వార్షికమైన, శాశ్వతమైన పన్నులు
(Collection, Custody and Disbursement of Funds-Annual and Permanent Taxes)

ప్రజాస్వామిక సిద్ధాంతం ప్రకారం న్యాయాధికారం కింద తప్ప ఎటువంటి పన్నులను విధించకూడదు, వసూలు చేయకూడదు. కార్యనిర్వాహక వర్గంమీద శాసన సభ నియంత్రణ కార్యసాధకంగా ఉండటానికి చాలావరకు పన్నులన్నిటినీ వార్షికంగా అనుమతించడం అవసరము. అయినా అన్ని పన్నులూ వార్షికంగా ఉండవు. భారతదేశంలో, ఉదాహరణకు భూమి పన్ను, ఎక్సైజ్ పన్ను, స్టాంపులమీద పన్ను, నీటి పన్ను, రిజిస్ట్రేషన్ మొదలైనవి ఎన్నో రాష్ట్రంలో విధించే పన్నులు శాశ్వతచట్టాలకింద విధింపు అవుతాయి. వీటిలో కొన్ని ఉదాహరణకు రాష్ట్రాలలో నీటిపారుదల పన్ను, ఎక్సైజ్ పన్ను, రిజిస్ట్రేషన్ రేట్లు మొదలైనవి కేంద్రంలో రక్షక, టారిఫ్ సుంకాలు కార్యనిర్వహణాధికారి చర్యను బట్టి వేరువేరుగా ఉండవచ్చు. కేంద్రంలో చాలావరకు రాష్ట్రాలలో కొంతభాగం వరకు పన్నులను శాసన సభ వార్షికంగా ఓటు చేయవలసి ఉంటుంది. పన్నులు చేర్చిన వార్షిక ఆర్థిక బిల్‌ను పాస్‌చేసే ప్రక్రియను గురించి మనమింతవరకే చర్చించినాము.

ఆర్థిక బిల్‌లో ఉన్న పన్ను ప్రతిపాదనలు చట్టం కావలెనంటే కొంత సమయం తీసుకొంటుంది. ఈ మధ్యకాలంలో స్పెక్యులేషన్‌ను కోశాగారానికి వచ్చేనష్టాన్ని నిరోధించడానికి కస్టమ్స్, ఎక్సైజ్ సుంకాలవంటి పన్నులను ప్రతిపాదించిన కొత్తరేట్ల ప్రకారం ఆర్థిక బిల్‌ను ప్రవేశపెట్టిననాటినుంచే వసూలు చేయవలె. పన్నుల ప్రావిజన్ వసూలు చట్టం 1931 కింద వెంటనే కొత్తరేట్లప్రకారం పన్నుల వసూలు చేయవచ్చు. ఈ చట్టం భారత

ప్రభుత్వానికి తాత్కాలికంగా పన్నులు సుంకాలు వసూలుచేసే అధికారాన్ని ఆర్థిక బిల్ పాస్ అయ్యేముందు ఇస్తుంది.

పన్ను పాలన - వసూలు (Tax Administration and Collection)

పన్నుల పాలన, వసూలు అనేవి కార్యనిర్వాహణాధికారి కర్తవ్యము. దీనిలో అయిదు అంచెలు ఉంటాయి. అవి :

(1) యంత్రాంగాన్ని సృష్టించడం, పన్నుల పాలన ప్రక్రియను నిర్ణయించడం
(2) పన్ను అంచనా
(3) అభ్యంతరాలను, అపీల్‌లను వినే ప్రొవిజన్
(4) వసూలు
(5) బకాయీలను తెలుసుకొని వసూలు చేయడం.

మొదటిదానికి సంబంధించి శాసన సభ కొన్ని వర్గాలకు సంబంధించిన పన్నులను వసూలుచేసే లేదా కొన్ని విషయాలకు సంబంధించిన కొన్ని రేట్లను నిర్ణయించే అధికారాన్ని తానే ఉంచుకొని తగిన యంత్రాంగాన్ని సృష్టించేసమస్యను నియమాల ప్రక్రియలు నిర్ణయించే సమస్యను కార్యనిర్వాహక వర్గానికి వదిలివేస్తుంది. పన్నుల పాలనకోసం కొందరు అధికారులతో ఒకశాఖను సృష్టించవలసి ఉంటుంది. లేదా దానిని ఉన్న ఏజన్సీలలో ఒక దానికి అప్పగించవచ్చు. ఎట్లయినా పన్నుల పాలనకోసం తగిన యంత్రాంగాన్ని ఏర్పాటు చేసే సమస్యను పరిష్కరించవలెనంటే చాలా అనుభవమును నేర్పు కావలె. వివిధమైన పన్నుల పాలనకు వివిధ సాంకేతిక పద్ధతులు అవసరము.

పన్ను అంచనాలో పన్నులను చెల్లించవలసిన వ్యక్తుల జాబితాను తయారుచేయడం, నిర్ణీతమైన రేటుననుసరించి ఎవరెంత చెల్లించవలెనో నిర్ణయించడం అనేవి ఉన్నాయి. పన్నులు చెల్లించే వాళ్ళ జాబితాను తయారుచేయడం అనేది ఆదాయపు పన్ను, ఆస్తి పన్ను వంటి పన్నులను చెల్లించేవాళ్ళు చెల్లించవలసిన విషయం ముందే తెలిసినప్పుడు సాధ్యపడుతుంది. మిగిలినవాటివిషయంలో ఉదాహరణకు కస్టమ్స్ సుంకాలువంటి వాటిలో వ్యక్తి తెచ్చే వస్తువులను లెక్కించి అక్కడికక్కడే పన్నులు నిర్ణయించి చెల్లించమనవచ్చు. కపటాన్ని నిరోధించడమనేది ఈ అంచనా ప్రధాన సమస్య. లెక్కించే అధికారుల తెలియని తనం లేదా అజాగ్రత్తవల్ల పన్ను చెల్లించవలసిన వ్యక్తి తప్పించుకోవచ్చు, లేదా ఆ వ్యక్తి అతడు పన్ను చెల్లించవలసిన వస్తువులలో కొన్నింటిని దాచడంవల్ల తక్కువ లెక్కకట్టడం జరగవచ్చు. కాపట్యాన్ని నిరోధించడానికి వివిధరకాల చర్యలను తీసుకోవడం జరిగింది. ఉదాహరణకు నిరోధక సిబ్బందిని నియమించడం (కస్టమ్స్ శాఖలో వలె), యజమానులనుంచి సమాచారాన్ని పొందడం, ఆదాయపు పన్ను వంటి విషయాలలో దాచిన ఆదాయాన్ని గురించి విచారణలు జరపడం మొదలైనవి. ఆదాయపు పన్ను వంటి పన్నుల విషయంలో లెక్కించదగిన మొత్తాన్ని నిర్ణయించడం కూడా కష్టతరమైన విషయమే.

పన్ను చెల్లించేవాడు తాను చెల్లించవలసిన పన్నును గురించి సరిగా లెక్కించడం జరిగిందని అనుకోక పోవచ్చు. అటువంటి దాని విషయంలో సాధారణంగా లెక్కించే అధికారికే నిర్ణీతకాలంలో తన అభ్యంతరాన్ని తెలుపవచ్చు. అతడు తెలిపిన అభ్యంతరాల

విషయంలో తీసుకొన్న నిర్ణయాలకు అతను సంతృప్తిచెందకపోతే అతనికన్న పై అధికారి లేదా ట్రిబ్యునల్‌కు అతడు అపీల్ చేసుకోవచ్చు. ఉదాహరణకు ఆదాయపు పన్ను శాఖలో ప్రతి అధికారపరిధిలో ఈ అపీల్‌లు వినడానికి కొందరు అసిస్టెంట్ కమిషనర్‌లు ఉన్నారు. పెద్ద విషయాలలో రెండో అపీల్‌ను వివిధ ప్రాంతాలకోసం పనిచేసే ఇన్‌కమ్‌టాక్స్ అపిలేట్ ట్రిబ్యునల్‌కు తీసుకొనిపోవచ్చు.

లెక్కింపు తరవాత వచ్చేది వసూలు, అంటే పన్నులు చెల్లించేవాళ్ళనుంచి రావలసిన సొమ్మును వసూలుచేయడం అన్నమాట. పన్ను స్వభావాన్నిబట్టి వసూలుచేసే విధానం వేరువేరుగా ఉంటుంది. కొన్నింటి విషయాలలో, ఉదాహరణకు కస్టమ్స్ సుంకాల విషయంలో కోరినప్పుడు అక్కడికక్కడే చెల్లింపు జరపవలసి ఉంటుంది. మిగిలినవాటి విషయంలో బిల్‌లను పన్నులు చెల్లించేవానికి పంపించి అతనికి దగ్గరలో ఉన్న ట్రెజరీలో చెల్లించమని అడవగచ్చు. కొన్ని విషయాలలో, ఉదాహరణకు జీతాలుపొందే వాళ్ళ ఆదాయం పన్ను విషయంలో వాళ్ళ జీతాలలోనే కోతను విధించవచ్చు. చివరగా కొన్ని విషయాలలో, ఉదాహరణకు భూమిపన్ను విషయంలో ప్రభుత్వ ఏజంట్లు లేదా ప్రభుత్వాధికారులు పన్నులు చెల్లించేవారిని ప్రత్యక్షంగా కలిసి పన్నులు చెల్లించమని కోరవచ్చు. ఆ విధంగా వసూలైన మొత్తాన్ని ట్రెజరీలో తరవాత జమ చేయవచ్చు. కొన్ని స్థానికమైన పన్నులను లైసెన్స్ ఫీజువంటి వాటి రూపంలో వసూలు చేయడం జరుగుతుంది, కాగా మిగిలిన వాటిని ఎక్కువ చెల్లించేవానికి ఆక్షన్‌లో అమ్మడంద్వారా వసూలు చేయవచ్చు.

పన్నులు చెల్లించేవాళ్ళందరు అప్పటికప్పుడే చెల్లించరు. కొందరు పన్నులను చెల్లించడానికి నిరాకరించేవాళ్ళు, లేదా పన్నులు చెల్లించడం ఆలస్యం చేసినందువల్ల అవి బకాయలుగా మారిన సందర్భాలు ఉండవచ్చు. మంచి పన్ను పాలన ఈ బకాయలను తెలుసుకొని వాటిని వసూలుచేయడానికి అన్నివిధాల కృషి చేయవలె. బకాయలను వసూలు చేయడంలో అవలంబించే పద్ధతులు వేరువేరుగా ఉండవచ్చు. అవి బకాయపడిన మొత్తాన్ని పెంచడం, బకాయపడినవాని చరాస్తిని అమ్మడం లేదా అదుపులోకి తీసుకోవడం, అతనిని జైలులో వేయడం, (భూమిపన్ను బకాయల విషయంలో వలె, లేదా కోర్టులో కేసుపెట్టి అప్పుపడిన మొత్తాన్ని వసూలు చేయడం వంటివి. పూర్తిగా తిరిగి వసూలుచేయడానికి వీలులేని బకాయలను కొట్టివేయవలె.

ప్రభుత్వ నిధుల సంరక్షణ, పంపిణీ
(The Custody and Disbursement of Public Funds)

ప్రభుత్వానికి రావలసిన మొత్తాలను తీసుకోవడానికి, చెల్లింపులు జరపడానికి భారతదేశంలో ప్రతి జిల్లాకు ఒకటి చొప్పున 300 ట్రెజరీలు ఉన్నాయి. ఒక ట్రెజరీ కింద ప్రతి సబ్ డివిజన్‌కు ఒకటి చొప్పున ఒకటి లేదా అంతకన్న ఎక్కువ సబ్ ట్రెజరీలు ఉన్నాయి. ఈ ట్రెజరీలు దేశ ఆర్థిక విధానానికి యూనిట్‌లు, ప్రభుత్వ ఖాతాలు మొదలయ్యే స్థానాలు. కేంద్ర ప్రభుత్వము రాష్ట్రప్రభుత్వాల విషయంలో జరిగే విత్త వ్యవహారాలవిషయంలో స్వీకారాలు చెల్లింపులు ఈ ట్రెజరీలు సబ్ ట్రెజరీలలో జరుగుతాయి. కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల వసూళ్ల, చెల్లింపుల ఖాతాలు వేరువేరుగా నిర్వహించడం జరుగుతుంది. సబ్ ట్రెజరీలు రోజువారీ

ఖాతాలను జిల్లా ట్రెజరీ లేదా వాటి అధిపతులకు సమర్పిస్తాయి. అవి వాటిని వర్గీకరించిన తరవాత సపోర్టింగ్ రసీదులతోసహా పక్షానికొకసారి అకౌంటెంట్ జనరల్‌కు సమర్పిస్తాయి. భారతదేశం పెద్ద విస్తీర్ణం గలది కాబట్టి, బాంకింగ్ సౌకర్యాలులేవు కాబట్టి భారతదేశం ఈ పద్ధతిని ఎంచుకోవడం జరిగింది.

సాధారణంగా ట్రెజరీ అది స్వీకరించిన ధనాన్ని అది చేయవలసిన చెల్లింపుల కోసమని ఉంచుకొంటుంది. కాని అప్పుడప్పుడు స్వీకరించే మొత్తాలు అది చేయవలసిన చెల్లింపులకన్న తక్కువగా ఉండవచ్చు, లేదా ఒక్కొక్కప్పుడు విపరీతంగా పెద్ద మొత్తాలను దానిలో జమకట్టవచ్చు. అటువంటి మొత్తాలు స్థానికావసరాల కోసం అవసరం లేకపోవచ్చు. అటువంటప్పుడు అది నిధులకోసం అడగవచ్చు. ఆ నిధులు నిధులెక్కువగా ఉన్న ట్రెజరీలనుంచి రావచ్చు లేదా దానిలోనే నిధులు ఎక్కువైనప్పుడు ధనం అవసరమైన ట్రెజరీలకు అది పంపించవచ్చు. ఇటువంటి సర్దుబాటు సాధ్యం కానప్పుడు రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా ట్రెజరీలకు కావలసి దానిని సమకూర్చి పెట్టవచ్చు. వివిధ ట్రెజరీలకు కావలసిన ధనాన్ని సమకూర్చిపెట్టే బాధ్యత రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా మీద ఉంది.

రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా భారత శాసనసభ చట్టంకింద 1934లో స్థాపితమయింది. ఈ చట్టం మిగిలిన విషయాలతోబాటు భారత ప్రభుత్వము రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియాతో వడ్డీలేకుండా దాని ధనాన్నంతా జమ కడుతుంది అని చెబుతుంది.[16] దీనికి బదులుగా ప్రభుత్వంతో జరిగిన ఒప్పందాన్ననుసరించి ఈ బాంక్ దానికవసరమైన మొత్తాన్ని అవసరమైనప్పుడు సరఫరా చేస్తుంది. ప్రభుత్వ నిధుల నిలువ తక్కువైనప్పుడు మూడు నెలలలోగా చెల్లించే ఒప్పందంమీద అడ్వాన్సులు ఇవ్వడం జరుగుతుంది.[17] రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా దాని సొంతశాఖలద్వారా స్టేట్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా ద్వారా నడుస్తుంది. రిజర్వ్ బాంక్ ఏజన్సీ గాని ఉపశాఖ గాని లేనిచోట్ల ప్రభుత్వం దాని వ్యవహారాలను అదే నడుపుకోవచ్చు. దానికి అవసరమైన నిలువను ఉంచుకోవచ్చు.[18]

ఇప్పుడు ట్రెజరీల మొత్తాలలో చాలాభాగం రిజర్వ్‌బాంక్ ఆఫ్ ఇండియాలో జమ చేయడం జరిగింది. ఆ రిజర్వ్ బాంక్ స్టేట్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియాను ఏజన్సీగా ఉపయోగించుకొంటున్నది. సబ్ ట్రెజరీలు ఇంకా కొనసాగుతున్నాయి. ఎందుకంటే, సబ్ డివిజన్‌లలో ఇంకా రిజర్వ్‌బాంక్ స్టేట్ బాంక్ ఉపశాఖలు ఏర్పడలేదు. ఈ సబ్ ట్రెజరీల పనిని ఖాతాలను సంఘటితపరచడానికి పర్యవేక్షించడానికి జిల్లా ట్రెజరీలుకూడా కొనసాగుతున్నాయి.

భారతీయ సంఘటిత నిధి (The Consolidated Fund of India)

భారత ప్రభుత్వానికి ఎక్కడనుంచి వచ్చిన ఆదాయాలైనా, ఋణాలైనా తిరిగి చెల్లించిన ఋణాలైనా భారతీయ సంఘటిత నిధిఅనే ఒకే నిధిలో జమచేయడం జరుగుతుంది. భారత ప్రభుత్వం తరఫున చట్టబద్ధంగా చేసే చెల్లింపులన్నీ దానినుంచే చేయడం జరుగుతుంది.

16. Reserve Bank of India Act, 1934, Sec. 21 (1).
17. Ibid., Sec. 17 (5)
18. Ibid., Sec. 21 (1). proviso,

పార్లమెంటు పాస్‌చేసిన ఉపకల్పన చట్టం ద్వారా తప్ప సంఘటిత నిధినుంచి ఎటువంటి చెల్లింపులు జరపడానికి వీలులేదు.

ఇదే విధంగా ప్రతి రాష్ట్రానికి ఒక సంఘటిత నిధి దాని ఆదాయాన్ని జమచేయ డానికి దానినుంచి చెల్లింపులను జరపడానికి ఉంది.[19]

భారతీయ ఆగంతుక నిధి (The Contingency Fund of India)

భారతీయ ఆగంతుక నిధి కూడా ఉంది. ఈ నిధి రాష్ట్రపతికి శాశ్వతంగా అడ్వాన్స్‌లు ఇచ్చే స్వభావంగలది. అతడు ప్రభుత్వానికి అనుకోనివ్యయం జరిగినప్పుడు దానిగురించి పార్లమెంటు ఇంకా అధికారం ఇవ్వవలసి ఉన్నప్పుడు అడ్వాన్స్‌లు ఇవ్వవచ్చు. ఈ నిధి 1950 ఆగంతుక నిధి చట్టంద్వారా 15 కోట్ల రూపాయల మొత్తంతో స్థాపిత మయింది. దీనిని నడిపే అధికారం రాష్ట్రపతికి ఉంది. ఇటువంటి ఆగంతుక నిధులే గవర్నర్‌ల కింద ఉండేటట్లు రాష్ట్రంలోకూడా సృష్టించబడినవి.

భారత ప్రభుత్వ ఖాతా (The Public Account of India)

ఆదాయం, ఋణాలవల్ల వచ్చిన ఆదాయాన్ని సంఘటితనిధిలో చేర్చగా భారత ప్రభుత్వం లేదా భారత ప్రభుత్వం తరఫున పొందే ఇతరవిధాలైన ధనాన్ని భారత ప్రభుత్వ ఖాతాలో జమకట్టడం జరుగుతుంది.[20] ఇతరవిధాలైన ధనం అంటే డిపాజిట్‌లు (ఉదాహరణకు సేవింగ్స్ బాంక్ డిపాజిట్‌లు, ప్రావిడెంట్ ఫండ్ డిపాజిట్‌లు, శాఖీయ-న్యాయ డిపాజిట్‌లు), చెల్లింపులు, ఉదాహరణకు ఒక ట్రెజరీనుంచి వేరొక ట్రెజరీకి జరిగే చెల్లింపులు, ఇంగ్లండ్ భారతదేశాల మధ్య జరిగే చెల్లింపులు మొదలైనవి, ఈ అంశాలలో వచ్చే ఆదాయాలు జరిగే చెల్లింపులు నిలిచేవికావు. ఉదాహరణకు డిపాజిట్‌లు తిరిగి చెల్లించవలసినవే, జరిగే చెల్లింపులు ఒక ఏజన్సీ చేస్తే వేరొక ఏజన్సీ తీసుకొంటుంది. ఎన్నో రాష్ట్రాలలో కూడా ప్రభుత్వ ఖాతాలున్నాయి.

ఆగంతుక నిధి నుంచి, ప్రభుత్వ ఖాతాలనుంచి జరిగే చెల్లింపులకోసం ఎటువంటి శాసన సభ ఉపకల్పన అవసరం లేదు. రెండూ కార్యనిర్వాహక వర్గం నడిపేటటువంటివే. ఈ విధంగా దీనిలో సంఘటిత నిధికి భిన్నమైనవి. శాసన సభ ఉపకల్పన చట్టం అనుమతి లేకుండా దీనినుంచి ధనం పొందడానికి వీలులేదు.

ఋణగ్రహణము (Borrowing)

అభివృద్ధి ప్రాజెక్ట్‌లమీద పెద్ద మొత్తంలో జరిగే పెట్టుబడి వ్యయానికి కావలసిన ధనాన్ని ఇవ్వడానికి ఋణగ్రహణం గుర్తింపుపొందిన పద్ధతి. పన్నులు చెల్లించేవారిని కష్టపెట్టకుండా పన్నులద్వారా వీటికి కావలసిన పెద్ద మొత్తాలను పొందడానికి వీలులేదు. లేదా వీటివల్ల లాభంపొందే ముందుతరం మీద ఈ పన్నులకయ్యే ఖర్చు పూర్తిభారాన్ని మోపడం ఈ తరానికి తగినపద్ధతి కాదు. రాష్ట్రాల అవసరాలకోసం నిధులను సంపాదించే పద్ధతులలో ఋణగ్రహణం ఒకటి కాబట్టి పన్నుల విధింపుకు వలెనే ఇదికూడా శాసన సభ

19. The Constitution of India, Art, 266 (1) and (13).
20. The Constitution of India, Art, 266 (2).

ఆర్థిక నియంత్రణకు కట్టుపడి ఉండవలె. బ్రిటన్‌లో, అమెరికాలో ఉన్నది ఇదే. ఈ దేశాలలో ఋణగ్రహణమే కాదు దాని మొత్తము, ప్రయోజనము, కాలము మొదలైనవి కూడా శాసన సభ ఆమోదానికి అధికారానికి కట్టువడి ఉంటాయి. నిజానికి ఋణగ్రహణాధికారం శాసన సభకు ఉంది.

ఏది ఏమైనా భారతదేశంలో గతం అవశేషం ఫలితంగా ఋణగ్రహణాధికారం కార్యనిర్వాహక వర్గానికి ఉంది. కేంద్ర కార్యనిర్వహణాధికారం పార్లమెంటు అప్పుడప్పుడు చట్టంద్వారా నిర్ణయించే అవధులకు లోబడి భారతీయ సంఘటిత నిధిని నింపడానికి ఋణ గ్రహణాధికారాన్ని కలిగిఉంది. ఏవైనా నిర్ణయంపొందిన అవధులుంటే వాటికిలోబడి హామీలనిచ్చే అధికారాన్ని కూడా కలిగిఉంది అని రాజ్యాంగం చెబుతున్నది.[21] పార్లమెంటు నిర్ణయించిన అవధులకు లోబడి కేంద్రప్రభుత్వం రాష్ట్రాలకు ఋణాలను ఇవ్వవచ్చు లేదా ఇచ్చే హామీ ఇవ్వవచ్చు అది భారతదేశంలోగాని బయటగాని ఋణాలను గ్రహించవచ్చు. రాష్ట్రాలకు కూడా వాటి సంఘటిత నిధులను నింపడంకోసం ఋణాలను గ్రహించడానికి గ్యారంటీపొందడానికి వాటి శాసన సభలు విధించిన అవధులలో అధికారం ఉంది. రాష్ట్రాలు ఇండియా బయటినుంచి ఋణాలను గ్రహించడానికి వీలులేదు. అవి భారతప్రభుత్వానికి ఋణ గ్రస్తమైఉంటే లేదా భారతప్రభుత్వం హామీ ఇచ్చిన ఋణాలు ఇంకా అట్లేఉంటే ఇకముందు ఋణాలను గ్రహించడం అనేది భారతప్రభుత్వం సమ్మతిమీద ఆధారపడి ఉంటుంది.[22]

భారతదేశంలో ఋణగ్రహణం అనేది ఎక్కువగా కార్యనిర్వాహకవర్గం పని. ఇంతవరకు పార్లమెంటు దీనికి కావలసిన అవధులను ఏర్పాటు చేయలేదు. ఋణం ప్రయోజనాన్ని కాలాన్ని ఆమోదించటానికి దానిని ఎప్పుడూ సమావేశపరచలేదు. ఋణం వల్లవచ్చే ధనం నుంచి జరిగేవ్యయంమీద పార్లమెంటు నియంత్రణ ఉన్నా దానికి ఋణాలను గ్రహించడంమీద ఎటువంటి నియంత్రణాధికారం లేదు. ఇది మన ఆర్థిక విధానంలో తెలుసుకోదగిన గమ్మత్తయిన విషయము. ఒక మాజీ అకౌంటెంట్ జనరల్ కాపిటల్ బడ్జెట్‌లోని ఆదాయము, వార్షిక అభివృద్ధి ఋణాల బిల్‌లు ఆచారంగా పార్లమెంటులో ప్రవేశ పెట్టబడి ఆమోదాన్ని పొందవలెనని సూచించినాడు. ఆ విధంగా పార్లమెంటుకు వార్షిక ఆర్థిక బిల్‌ద్వారా పన్నుల విధింపుమీద పునస్సమీక్షచేసే, నియంత్రణచేసే అవకాశం దొరికినట్లే ప్రభుత్వ ఋణ విధానం మీద కూడా దొరుకుతుంది.[23]

ప్రభుత్వానికి దీర్ఘకాల ఋణాలు, స్వల్పకాల ఋణాలు రెండూ అవసరమే. స్వల్పకాల ఋణాలు ఆదాయ వ్యయంమధ్య వ్యత్యాసాన్ని పూరించడానికి ఉదాహరణకు ఆర్థిక సంవత్సరం మొదటి భాగంలో అవసరము. భారత ప్రభుత్వం తీసుకొనే స్వల్పకాల ఋణాలు రెండు రూపాలలో ఉంటాయి. అవి మార్గాలు సాధనాల అడ్వాన్స్‌లు, ట్రెజరీ బిల్‌లు. మార్గాలు సాధనాల అడ్వాన్స్‌లను రిజర్వ్ బాంక్ ఆఫ్ ఇండియా నుంచి పొందడం. ఆదాయం రావడం మొదలుకాగానే దానిని వడ్డీతో సహా తిరిగి చెల్లించడం జరుగుతుంది. ట్రెజరీ బిల్‌లను ఒక సంవత్సరానికి మించని కాలం కోసం రిజర్వ్ బ్యాంక్ నుంచేకాక ప్రజల నుంచికూడా ధనం పొందడానికి జారీ చేయడం జరుగుతుంది.

21. Art, 292. 22. Art, 293.
23. P.K. Wattal. Parliamentary Financial Control of India, p. 135.

అకౌంటింగ్-ఆడిట్
(Accounting and Audit)

అకౌంటింగ్ ప్రాముఖ్యము (Importance of Accounting)

అకౌంటింగ్ అంటే విత్తవ్యవహారాల రికార్డును క్రమబద్ధంగా ఉంచడం. అవి ప్రభుత్వానివైనా, ప్రైవేట్ సంబంధమైనా లేదా వ్యక్తిగతమైనవైనా ఒకటే. ఎన్నో విధాలుగా అకౌంటింగ్ ముఖ్యమైనది. మొదట, ఆర్థిక నియంత్రణ చెలాయించడానికి ఇది అనివార్యమైన సాధనము. అకౌంట్‌లు లేకపోతే ఎంత వచ్చింది, ఎంత ఖర్చయింది, దేనికోసం ఖర్చయింది అనేది తెలియదు, ఆ విధంగా తెలియకపోతే నియంత్రణ ఉండదు. రసీదులున్న, వోచరులున్న క్రమబద్ధమైన అకౌంట్‌లద్వారా మాత్రమే వ్యవహారాల చట్టబద్ధత, న్యాయబద్ధత నిర్ణయించగలగడం జరుగుతుంది. రెండోది, అకౌంట్‌లు ముఖ్యమైనవి. ఎందుకంటే, ఎంత వచ్చింది, ఎంత ఖర్చయింది రికార్డ్ చేయడం జరుగుతుంది. చెల్లించవలసినవి చెల్లించమని అడిగినప్పుడు దానిపట్ల జరిగే అశ్రద్ధను నిరోధించడానికి, మరిచిపోయి రెండుసార్లు చెల్లింపులు జరగకుండా ఉండటానికి ఇటువంటి రికార్డ్ అవసరము. ఆ విధంగా వ్యక్తిగతమైన చిన్నతరహా వ్యవహారాలకు జ్ఞాపకాలు ఎటువంటివో ప్రభుత్వపు పెద్దతరహా విత్తవ్యవహారాలకు అకౌంట్‌లు అటువంటివి అని చెప్పవచ్చు. మూడోది, ఆర్థిక విధానం, సాధారణ విధానం కార్యక్రమాలు రూపొందించడానికి అకౌంట్‌లు విలువైన సమాచారాన్ని అందిస్తాయి.

అకౌంట్‌లద్వారా అధికారులకు ప్రభుత్వపు ప్రత్యేక కార్యం లేదా కార్యక్రమం స్వయం సమృద్ధమైనదా లేదా ప్రభుత్వ కోశంమీద భారం వేసేదా ఒకవేళ ఆ విధంగా భారంవేసేదైతే అది కొనసాగవలెనా లేదా ఇంకా పెద్దదికావలెనా లేదా అనేది తెలుస్తుంది. అకౌంట్‌ల సహాయం లేకుండా శాస్త్రీయమైన బడ్జెట్‌ను తయారుచేయడం సాధ్యంకాదు. అంచనాలు ఊహాలుగానే ఉంటాయి. మనము ఇంతవరకు చూసినట్లు గత సంవత్సరాలకు సంబంధించిన ఎన్నో అంకెల ఆధారంగా అంచనాలు తయారుచేయవలసి ఉంటుంది. ఈ అంకెలను అకౌంట్‌లనుంచి పొందడం జరుగుతుంది.

ప్రభుత్వ అకౌంట్‌ల రూపం
(The Form of Governmental Accounts)

వ్యాపారపు, వాణిజ్యపు అకౌంట్‌లకన్న ప్రభుత్వ అకౌంట్‌ల రూపం భిన్నంగా ఉంటుంది. ఎందుకంటే, ఈ రెండింటి లక్ష్యాలు భిన్నమైనవి. వ్యాపార వాణిజ్య అకౌంట్‌లు లాభనష్టాలను ఆస్తి అప్పులను చూపే సమీకరణ పత్రాన్ని తయారుచేయడానికి వీలుగా ఉంటాయి. ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలు లాభాలు సంపాదించడానికి కాక ప్రజలకు సేవ చేసేవిగా ఉంటాయి. ఇక్కడ లాభనష్టాల ప్రసక్తి సమీకరణపత్రాన్ని తయారుచేసే ప్రసక్తి లేదు. ప్రభుత్వ అకౌంటింగ్ లక్ష్యం శాసన సభ వోటుచేసిన బడ్జెట్ ప్రొవిజన్‌లను పాటించినారా లేదా అనేదానిగురించి సమాచారాన్ని అందించడం, అంటే, బడ్జెటరీ అవధులలోనే వ్యయం చేయడం జరిగిందా లేదా దానినను సరించే రెవెన్యూ వసూలు చేయడం

జరిగిందా లేదా అనేది తెలుపడం. అందువల్ల ప్రభుత్వ అకౌంట్‌లు బడ్జెటరీ రూపాన్ని అనుకరిస్తాయి. అంటే బడ్జెట్‌లో ఉన్న శీర్షికలు, ఉపశీర్షికల కిందనే వీటినికూడా ఉంచడం జరుగుతుంది. ప్రభుత్వ ప్రత్యేక వ్యాపార వాణిజ్యరంగాల విషయంలో వాణిజ్యతరహా అకౌంట్‌లను తయారుచేయడం జరుగుతుంది. వాటి విషయంలో సమీకరణపత్రాన్ని కూడా తయారుచేయడం జరుగుతుంది.

భారతదేశంలో కేంద్రప్రభుత్వం రాష్ట్రప్రభుత్వాల అకౌంట్‌ల రూపాన్ని భారత కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ ఆమోదంతో నిర్ణయిస్తాడు.[24] బడ్జెట్ రూపాన్ని ఆర్థిక మంత్రి అంచనాలసంఘం సూచనలేవైనా ఉంటే వాటిని పరిశీలించి నిర్ణయిస్తాడు.[25] ఆచరణలో బడ్జెట్ రూపం కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ నిర్ణయించిన అకౌంట్‌లకు అనుగుణంగా ఉంటుంది.

భారతదేశంలో అకౌంట్‌లు నిర్వహించే ఏజెన్సీ

(The Account-Keeping Agency in India)

విత్తనియంత్రణ సిద్ధాంతాన్ననుసరించి అకౌంట్‌లను నిర్వహించే విధి కార్యనిర్వహణాధికారుది. శాసనసభ ధనాన్ని మంజూరు చేస్తుంది. కార్యనిర్వాహకవర్గం దానిని ఖర్చుచేస్తుంది కాబట్టి అది ఖర్చుచేసినదానికి అకౌంట్‌లను ఉంచడం సరిఅయినది. మనము చూసినట్లు బ్రిటన్‌లో ప్రతిశాఖాధిపతిని అతని శాఖ అకౌంటింగ్ అధికారిగా నామనిర్దేశం చేయడం జరుగుతుంది, ప్రతి శాఖ దాని ఎకౌంట్‌లను నిర్వహించుకొంటుంది.

భారతదేశంలో కేంద్ర రాష్ట్రప్రభుత్వాల అకౌంట్‌లను (రైల్వే రక్షణ అకౌంట్‌లు తప్ప) నిర్వహించే బాధ్యత కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ మీద, అతని సిబ్బందిమీద ఉంది.[26] కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ కింద ప్రతిరాష్ట్రంలో అకౌంటెంట్ జనరల్ ఉంటాడు. అతని కార్యాలయంలో ఆ రాష్ట్ర భౌగోళిక పరిధులలో జరిగే వ్యవహారాల (కేంద్రం, రాష్ట్రాలకు సంబంధించినవి) అకౌంట్‌లను నిర్వహించడం జరుగుతుంది. రైల్వే అకౌంట్‌లను రైల్వేల ఆర్థిక కమీషనర్ నిర్వహిస్తాడు, రక్షణ అకౌంట్‌లను ఆర్థిక సలహాదారు (రక్షణ), మిలిటరీ అకౌంటెంట్ జనరల్‌లద్వారా ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ నిర్వహిస్తుంది.

ఈ విధంగా అకౌంటింగ్ ఆడిట్ విధులను ఒకే ఏజన్సీ చేతిలో ఉంచటం అనేది బ్రిటిష్‌పాలన కాలంనుంచి వచ్చింది. ఇప్పుడు దాదాపు ఒక శతాబ్ది కాలం నాటిది. శాసనసభకు విత్తంమీద ఎటువంటి అధికారంలేని కార్యనిర్వహణాధికారే సర్వమూ అయిన ఆ కాలపు అవశేషమిది. జాతీయ ఆర్థిక విషయాలమీద పార్లమెంటును సర్వోన్నత నియంత్రణాధికారం ఇచ్చిన ఇప్పటి దేశపు రాజ్యాంగ నిర్మాణంలోనిపాలనకిది తగినదికాదు. కార్యనిర్వాహకవర్గం నిర్వహించిన అకౌంట్‌లమీద స్వతంత్రమైన ఆడిట్ అనేది పార్లమెంటరీ విత్తనియంత్రణకు ప్రధానసాధనము అకౌంట్‌లు నిర్వహించడానికి ఒకవేళ ఆడిట్ ఏజన్సీ కూడా బాధ్యతవహిస్తే అప్పుడు అది నిర్వహించిన అకౌంట్‌లనే అది ఆడిట్ చేస్తుందని అని

24. The Constitution of India, Art, 150.
25. Rules for Conduct of Business in Parliament, No. 131.
26. Indian Constitution, Art, 149 and the Govt. of India Accounts (Audit and Accounts Order), 1936 as adopted under the Indian Provincial (Constitution), Order, 1947.

అర్థము. సిద్ధాంతరీత్యా ఇది అభ్యంతరపెట్టదగింది. దీనిని ఒకరి తరవాత ఒకరు ఆడిటర్ జనరల్‌లు నిందించినారు. ఆడిట్-అకౌంట్‌ల విధులను ఏకంచేసి ఉంచడంవల్ల వచ్చే చెడుఫలితాలగురించి స్వతంత్ర భారతంలో మొదటి కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ అయిన నరహరిరావు ప్రభుత్వఖాతాల సంఘానికి సమర్పించిన నోట్‌లో చెప్పడం జరిగింది. ఈ నోట్‌లో "ఇప్పుడున్న ఏర్పాట్లననుసరించి వ్యయంచేసే అధికారులు వాళ్ళుచేసే వ్యవహారాలకు సంబంధించిన పూర్తిఅయిన నవీనమైన అకౌంటింగ్‌ను నిర్వహించడానికి బాధ్యులు కారు. ఈ అకౌంట్‌లను సమీకరించే, నిర్వహించే బాధ్యత బయటి అధికారులమీద ఉంది. ఆ అధికారులు భారత ఆడిట్‌శాఖ, ఈ ఏర్పాట్ల వ్యయశాఖల వివిధ బాధ్యతలకు పూర్తిగా కలవనివిగా ఉన్నాయి. ఆ బాధ్యతలు వాళ్ళ విత్తవ్యవహారాలపైన సమర్థమైన అధికారము బడ్జెట్‌గ్రాంట్లు ఉపకల్పనకులోబడి పార్లమెంటుపట్ల తమకున్న బాధ్యత నిర్వహించడం. నిజానికి ఇప్పుడున్న ఏర్పాట్ల బాధ్యతలను మలినపరుస్తున్నటువంటివి, లోపభూయిష్ఠమైనవి, అకౌంట్లనుంచి ఆడిట్‌ను వేరుచేయడం, పరిపాలనాశాఖలో తగిన అకౌంటింగ్ యంత్రాంగాన్ని ఈ లోపాలను సరిదిద్దడానికి సమర్థమైన కోశనియంత్రణను అమలుజరపడానికి వ్యవస్థీకరించడం అవసరము, అనివార్యము. నేను కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌గా వ్యవస్థీకరణలో అవసరమైన మార్పులను ప్రవేశపెట్టడానికి కావలసిన కాలంలో ఈ సంస్కరణలు అమలు జరపడానికి ఎంతో ప్రాముఖ్యం ఇస్తాను."[27]

భారతదేశంలో ఆడిట్ అకౌంట్‌ల విధులను ఒకేచోట ఉంచిన పద్ధతిని సైమన్ కమిషన్‌కూడా విమర్శించింది. వీటిని వేరుచేయడానికి U. P., N. W. F. P. లలో కొన్ని కేంద్ర ప్రభుత్వశాఖలలో 1931 కి ముందు చర్యలు తీసుకోవడం జరిగింది. కాని పొదుపు దృష్ట్యా తరవాత సంవత్సరాలలో దీనిని విడవడం జరిగింది. వీటిని వేరుచేయడమంటే కొంత అదనంగా ఖర్చవుతుంది కాని, విత్తనియంత్రణ ఆడిట్ నియంత్రణలలో వచ్చే అభివృద్ధి దీనిని పూరించేదానికన్నా ఎక్కువగా ఉంటుంది అని ఆడిటర్ జనరల్ ఒప్పుకొన్నాడు. ఏర్పాటు సమర్థంగా జరగడానికి అతనికున్న అప్పటివ్యవస్థలోని అకౌంట్స్ భాగంలోని తగినంత భాగాన్ని కేంద్రానికి రాష్ట్రాలకు ఇచ్చి ఆడిట్‌కోసం అతడు తాను తక్కువభాగం సిబ్బందిని ఉంచుకొంటానని వాగ్దానం చేసినాడు. ఆడిటర్ జనరల్ సూచనను అమలుజరపవలెని ప్రభుత్వఖాతాల సంఘం గట్టిగా సిఫారసు చేసింది.[28] సూత్రప్రాయంగా ప్రభుత్వం ఈ సిఫారసు అంగీకరించింది. క్రమంగా అకౌంట్స్‌నుంచి ఆడిట్‌ను వేరుచేయటానికి చర్యలు తీసుకోవడం జరిగింది.

భారతదేశంలో అకౌంట్‌లు నిర్వహించడంగురించి కింద వర్ణించిన దానినుంచి పరిపాలనాశాఖలు వ్యయంమీద నియంత్రణ కొనసాగేటట్లు చేయడానికి కొన్ని ప్రారంభ అకౌంట్‌లను నిర్వహిస్తాయి. కాని అకౌంట్‌లను పూర్తిగా తయారుచేయడానికి అవి (రైల్వే, రక్షణ మంత్రిత్వాలవిషయంలో తప్ప) ఆడిటర్ జనరల్ సిబ్బందిమీద ఆధారపడి ఉంటాయి.

27. Indian Public Accounts Committee, Third Report, 1952-53 Appendix 1
28. Ibid P. 12

భారతదేశంలో అకౌంటింగ్ ప్రక్రియ
(The Accounting Process in India)

దేశమంతటా సబ్‌డివిజన్‌లలో జిల్లాలలో ఉన్న ట్రెజరీలు ప్రభుత్వఅకౌంట్‌లు మొదలయ్యేస్థానాలు అనే విషయాన్ని ఈ అధ్యాయంలో గడచిన పేరాలలో చెప్పడం జరిగింది. జిల్లా లేదా ఆధిపత్యంవహించే ట్రెజరీలు వాటి ఆదాయాలను చెల్లింపును వాటి కిందఉన్న సబ్‌ట్రెజరీలు చేసేవాటిని వర్గీకరిస్తాయి. కేంద్రప్రభుత్వము రాష్ట్రప్రభుత్వము అకౌంట్‌ల వివిధ శీర్షికలు ఉపశీర్షికలకింద (వాటి అవధులలో) అవిచేసే చెల్లింపులకు ఆదాయాలకు వేరువేరుగా వర్గీకరించడం జరుగుతుంది. అవి రాష్ట్రంలోని అకౌంటెంట్‌జనరల్‌కు అకౌంట్‌లను సపోర్టింగ్ వోచర్‌లతో పంపిస్తాయి. అకౌంటెంట్ జనరల్, అతని సిబ్బంది వివిధ ట్రెజరీలనుంచి వచ్చిన ఈ అకౌంట్‌లను నెలవారీగా, వార్షికవారీగా సంఘటితపరుస్తారు. అయినా ఇది వట్టిగా సంఘటితంచేయడం కాదు. ఒక రాష్ట్రంలో ఉన్న ట్రెజరీలు ఇంకొక రాష్ట్రంతరఫున ధనాన్ని పొందవచ్చు చెల్లింపులు జరపవచ్చు లేదా భారతప్రభుత్వం తరఫునైనా అట్లా జరపవచ్చు లేదా అదే ప్రభుత్వంలో అంతశ్శాఖీయ వ్యవహారాలు జరగవచ్చు. ప్రతి గ్రాంటుకింద ఉపకల్పనఉన్న తుదిస్థితిని తెలపడానికి వీటిని సర్దుబాటు చేయవలె. ఈ సర్దుబాట్లుచేయడం కష్టతరమైన పని. ఎక్కువ సమయాన్ని తీసుకొనే పని. అందువల్ల ఒక సంవత్సరపు తుదిఅకౌంట్లు తరవాత ఒక సంవత్సరం ఇంకా ఒక్కొక్కప్పుడు అంతకన్న ఎక్కువకాలం గడిచినా తయారుకావు.

శాఖీయాధికారులు వాళ్ళ బడ్జెటరీగ్రాంట్లలో వ్యయం ఉండేటట్లుగా నియంత్రణ జరపడానికి అకౌంట్లను నిర్వహిస్తారు. వీటిని వసూలులు పంపిణీలకు సంబంధించిన వోచర్‌లు రసీదుల కాపీలద్వారా సంఘటితపరచడం జరుగుతుంది. వాటిని శాఖ ఉప కార్యాలయాలు అధికారులు వాళ్ళు లేదా వాళ్ళతరఫున జమకట్టిన ద్రవ్యం లేదా ట్రెజరీలనుంచి వాళ్ళఅధికారంతో జరిగిన చెల్లింపులను గురించి తెలపడానికి పంపించవలసి ఉంటుంది. పొరపాట్లు రాకుండా ఉండటానికి వాళ్ల అప్పుడప్పుడు ఈ అకౌంట్‌లను అకౌంటెంట్ దగ్గరఉన్న అకౌంట్‌లతో పునస్సంధానంచేసి చూస్తారు. శాఖీయ అకౌంటింగ్ ఆదాయవ్యయాల ప్రవాహాన్ని చూడటానికి నియంత్రించడానికి చిత్తుగా తయారు అయినటు వంటిది. "ఈ ఆలోచనలేని పద్ధతి ఎప్పుడూ సరిగా పనిచేయలేదని యుద్ధసమయంలో పూర్తిగా నశించిపోయిందని" నరహరిరావు అన్నాడు.[29] పరిపాలనశాఖలు సరిఅయిన సొంత యంత్రాంగాన్ని ఏర్పాటుచేసుకొన్నప్పుడు అకౌంట్‌నిర్వహణలో ఈ ప్రతిరూపణ, తుదినియంత్రణ దృష్ట్యా దీని అసంతృప్తికరమైనగుణం కనిపించకుండా పోతాయి.

భారతదేశంలో అకౌంట్ల తుదిరూపము
(The Final Form of Accounts in India)

కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ శాఖ కేంద్ర రాష్ట్రప్రభుత్వాల తుదిఅకౌంట్‌లను రెండు రూపాలలో తయారుచేస్తుంది. అవి "ఉపకల్పన అకౌంట్" "ఆర్థిక అకౌంట్".

29. Indian Public Accounts Committee, Third Report, 1952-53, P. 6

ఉపకల్పన అకౌంట్ అంటే పార్లమెంటు ఒక ప్రత్యేక ప్రయోజనం కోసం ఒక ఆర్థిక సంవత్సరానికి చేసిన మౌలిక, పరిశిష్ట గ్రాంట్లను ఆ సంవత్సరంలో ఈ ప్రయోజనం కోసం జరిగిన అసలువ్యయంతో పోల్చిచూసే అకౌంట్. ప్రభుత్వఖాతాల సంఘం ఈ అకౌంట్‌ను పరిశీలిస్తుంది. లాభనష్టాల అకౌంట్‌లు, ప్రభుత్వ వాణిజ్యరంగాల సమీకరణపత్రము, స్టోర్స్ అకౌంట్‌లు, పనుల అకౌంట్‌లు మొదలైన వాటివంటి సబ్సిడరీ అకౌంట్‌లు వీటికి సంబంధించిన వ్యయం వివరాలను ఇవ్వడానికి ఉపకల్పన అకౌంట్‌తో అనుబంధితం అవుతాయి. ఎందుకంటే, అటువంటి వివరాలు ఉపకల్పన అకౌంట్‌లోనే ఉండవు.

ఆర్థిక అకౌంట్ బడ్జెట్‌ఖాతాలూకు వివిధ శీర్షికలు ఉపశీర్షికలకింద వర్గీకరించబడిన ప్రభుత్వ (కేంద్రప్రభుత్వ లేదా రాష్ట్రప్రభుత్వ) ఆదాయవ్యయాల విస్తృతమైన అకౌంట్.

ఇవికాక ఆడిట్-అకౌంట్స్‌శాఖ కూడా ''కేంద్ర రాష్ట్రప్రభుత్వాల మిశ్రమ ఆర్థిక, ఆదాయ అకౌంట్‌లు'' అనే సాధారణ ఆర్థిక నివేదికను తయారుచేస్తుంది. ఇది గడచిన ఆర్థిక సంవత్సరపు కేంద్ర రాష్ట్రప్రభుత్వాల అకౌంట్ల సారాంశాన్ని ఇస్తుంది, నిలువలను ఋణాలను చూపుతుంది.

ఆడిట్

(Audit)

ఆడిట్ అంటే అకౌంట్‌లను అవి సరిఅయినవో లేదో నిర్ణయించే దృష్టితో వాటిలో ఉన్న వ్యవహారాలు సరిఅయినవో కాదో అనే దృష్టితోచేసే పరీక్ష. అనువర్తింప జేసిన యథార్థతాశోధన ఒక లాంఛనప్రాయమైన చట్టబద్ధతకు సంబంధించినదేకావచ్చు లేదా పొదుపు, యుక్తతకు సంబంధించినదికూడా కావచ్చు. బాగా జరిగే ఆడిట్ కింది రీతిగా ఉండవలె.

(అ) చట్టాలకు నియమ నిబంధనలకు విరుద్ధంగా జరిగిన వ్యయాన్ని గురించి చేసే ఆడిట్‌గా

(ఆ) బడ్జెట్‌లో వోటుచేసిన ఉపకల్పనలకు విరుద్ధంగా జరిగినదానికి వ్యతిరేకంగా చేసే ఆడిట్‌గా

(ఇ) మంజూరులకు విరుద్ధంగాచేసిన వ్యయానికి వ్యతిరేకంగా జరిగే ఆడిట్‌గా

(ఈ) ఆర్థిక యుక్తత నియమాలకు విరుద్ధంగా జరిగిన దానికి వ్యతిరేకంగా జరిగే ఆడిట్‌గా ఉండవలె.

ఈ లక్షణాలలో 'అ' నుంచి 'ఇ' వరకు చట్టబద్ధతను నిర్ణయించేటటువంటివి, అంటే బడ్జెట్‌ప్రొవిజన్‌లు, చట్టాలు, నియమాలు మొదలైనవాటికి అనుగుణంగా వ్యవహారాలు జరిగినాయా లేదా ధృవపరుచుకోవడం. వీటిని ఆర్థికయుక్తత నియమాలను అనువర్తింప జేసేటప్పుడు, అసంబద్ధమైన నిష్ఫలమైన వ్యయాన్ని నిరోధించవలెననుకొన్నప్పుడు అనువర్తింపజేయవచ్చు. ఆర్థికయుక్తత నియమాలలో కొన్నింటిని కింద చెప్పడం జరిగింది. అవి:

(1) సాధారణ దూరదృష్టిగల వ్యక్తి అతని సొంతధనం విషయంలో చేసినట్లే ప్రతి ప్రభుత్వోద్యోగి ప్రభుత్వద్రవ్యం విషయంలో జాగరూకత, శ్రద్ధ వహించవలె, అంటే అవసరాన్ని మించిన వ్యయం జరగకూడదు.

(2) (అ) జరిగేవ్యయం లెక్కించదగినది కానట్లయితే, లేదా (ఆ) ఆ మొత్తం వ్యయంకోసం కోర్ట్ నిర్ణయించినట్లయితే, లేదా (ఇ) ఆ వ్యయం గుర్తింపు పొందిన విధానం లేదా ఆచారంకోసం జరిగితేతప్ప ప్రభుత్వధనాన్ని ఒక ప్రత్యేక వ్యక్తికోసం లేదా సమాజంలోని ఒక భాగంకోసం ఖర్చుచేయడానికి వీలులేదు.

(3) ఏ అధికారి కూడా తనకు ప్రత్యక్షంగా లేదా పరోక్షంగా మేలు జరిగేదాని కోసం వ్యయానికి మంజూరు ఇవ్వడం లేదా ఆజ్ఞ ఇవ్వడం చేయగూడదు.

(4) ఒక ప్రత్యేకవిధమైన వ్యయంకోసం ఇచ్చే బత్తెమును ఉదాహరణకు ప్రయాణ బత్తెమును అది తీసుకొనేవానికి లాభదాయకం అయ్యేటట్లు నిర్ణయించగూడదు.

అన్నిదేశాలలో ప్రభుత్వఅకౌంట్‌ల ఆడిట్ చాలావరకు చట్టబద్ధత నైతికత సంబంధమైన ఆడిట్. అంటే, అది చాలావరకు వ్యయం చట్టాలననుసరించి నియమాల ననుసరించి జరిగిందా లేదా దానికి సహాయంగా వోచర్‌లు ఉన్నాయా లేదా అని చూడటం తోనే దానిసంబంధము. ఎవరు వ్యయయుక్తతను పొదుపును నిర్ణయించేవారు-ఆడిటరా లేదా పరిపాలనాధికారా-అనేది వివాదాస్పదమైన విషయము అధికారిక అభిప్రాయం తరవాతి దానికి అనుకూలంగా ఉంది. వ్యయంజరిగే పరిస్థితులలో పరిపాలనాధికారికి ప్రత్యక్షమైన సంబంధం ఉంది. అదీగాక, అతడు ప్రభుత్వవిధానాన్ని అమలుజరపడానికి బాధ్యుడు. ప్రభుత్వ ప్రథమలక్ష్యం అకౌంట్ల నిర్వహణకాదు, ప్రజల శ్రేయస్సును కాపాడటం, కాబట్టి అకౌంట్లు ఆడిట్‌లకు ప్రభుత్వవిధానాలకన్న తక్కువవిలువ ఇవ్వవలె అని చెప్పడం జరిగింది. వ్యవహారంతో ఆడిట్ ఉన్నసంబంధం పరోక్షమైనది. అంటే వోచర్ల ద్వారా, కాగితాలద్వారా, వ్యవహారం ముగిసిన తరవాత ఉండే సంబంధం. అందువల్ల సాధారణంగా ఆడిటర్‌లు వ్యయం ఉత్కృష్టత గురించి ఆలోచించరు.

భారతదేశంలో ఆడిట్ (Audit in India)

భారతదేశంలో ప్రభుత్వ అకౌంట్ల ఆడిట్ (రాష్ట్రాల అకౌంట్లతోసహా) కేంద్ర ప్రభుత్వానికి సంబంధించిన విషయాలు. ఇది కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌కు అప్పగించడం జరిగింది. అతనికి కేంద్రానికిగాని రాష్ట్రాలకుగాని వచ్చిన ఆదాయంనుంచి భారతదేశంలో గాని, బయటగాని జరిగే వ్యయంమీద ఆడిట్‌చేసే అధికారం ఉంది; ఋణాలు చెల్లించటం, డిపాజిట్‌లు, చెల్లింపులు మొదలైనవాటికి సంబంధించిన వాటి వ్యవహారాలన్నీ ఆడిట్‌చేసే అధికారం ఉంది; రాష్ట్రపతి లేదా గవర్నర్ ఆజ్ఞమీద నిర్వహించే వ్యాపారం, ఉత్పత్తి, లాభనష్టాల అకౌంట్‌లను సమీకరణ పత్రాలను ఆడిట్‌చేసే అధికారం ఉంది; రసీదులు, స్టార్ అకౌంట్‌లను రాష్ట్రపతి లేదా గవర్నర్ ఆమోదంమీద లేదా వీళ్ళకు అవసరమైనప్పుడు ఆడిట్‌చేసే అధికారం ఉంది.

భారత ఆడిట్ చట్టబద్ధంగా ఏర్పాటై నడిచేదికాదు, కాని కార్యనిర్వాహకాధికారి ఉత్తరువుమీద నడిచేది. ఆ ఉత్తరువు భారత (ప్రొవిజనల్ రాజ్యాంగము) ఉత్తరువు 1947 ఎంచుకొన్న 1936 నాటికి భారతప్రభుత్వ ఆడిట్-అకౌంట్ల ఉత్తరువు. బ్రిటన్‌లో ఎక్స్‌చెకర్-

ఆడిట్‌చట్టం 1921 కింద ఆడిట్‌కు నియత శాసనాత్మక ప్రొవిజన్ ఉన్నది. అట్లే అమెరికాలో బడ్జెట్-అకౌంటింగ్ చట్టం 1921 కింద ప్రొవిజన్ ఉంది. కొత్త రాజ్యాంగబద్ధ వ్యవస్థకు అనుగుణంగా ఆడిట్ ప్రొవిజన్‌లను తీసుకొని రావడానికి ఈ దేశంలో కూడా ఈ విషయం మీద శాసనం అవసరము.

భారతదేశంలో ఆడిట్‌కు మొదట వ్యయంతోనే సంబంధము. వసూళ్ళతో గాని సంబంధం కార్యనిర్వహణాధికారి చేపట్టమని అనుమతి ఇచ్చిన అంశాలకు లేదా ఆ అధికారి ఆమోదంతో చేపట్టిన అంశాలకు మాత్రమే పరిమితమైనది. ఇప్పుడు రైల్వేల వసూళ్ల, పోస్ట్స్-టెలిగ్రాఫ్‌ల వసూళ్లు, కస్టమ్స్ వసూళ్ల మాత్రమే ఆడిట్ జరిగే విషయాలు, కాగా ఆదాయం పన్ను ద్వారా వచ్చే వసూళ్ళతోసహా ఇతర వసూళ్ళన్నీ ఆడిట్ జరిగే విషయాలు కావు. దీనికి కారణమేమిటంటే భారత ఆడిట్ అనుకరించిన బ్రిటిష్ ఆడిట్‌కు భారత దేశంలోని వసూళ్లు, రెవిన్యూశాఖల మీద పరిమితమైన ఆడిట్ అధికారం ఉండేది. వీటికి చాలా సీనియర్ ఐ. సి. ఎస్. అధికారులు ఆధిపత్యం వహించేవారు. ప్రత్యేక స్మృతుల చట్టాల ఆధారంగా వాళ్ళ వసూళ్ళ పని జరిగేది. కాబట్టి అంత సులభంగా సాధారణమైన ఆడిట్‌ను వాటిమీద జరపడానికి వీలులేకపోయేది.[30] ఇంగ్లండ్‌లో ఎక్స్చెకర్-ఆడిట్ చట్టం 1921 కింద ఈ విషయంలో కొంత ముందడుగు వేయడం జరిగింది. కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌కు అన్ని వసూళ్ళమీద ఆడిట్ జరిపే అధికారం వచ్చింది. రెవెన్యూ రిసీట్లమీద భారతదేశంలో కూడా ఆ విధమైన ఆడిట్‌కు అధికారాన్ని ఇవ్వడానికి ఇది సమయము.

శాసనసభ కోరికలు, నిర్ణయాలు బడ్జెట్‌లో వెల్లడి చేసినట్లుగా అమలు జరిగినాయా లేదా చూడటానికి నిజంగా దానికి కుడిభుజంవలె పని చేయవలె. బ్రిటన్‌లో కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌ను పార్లమెంటరీ అధికారిగా ఎంచడం జరుగుతుంది. అతడు జరిపే ఆడిట్ కామన్స్‌సభ తరఫున జరిగేది. భారతదేశంలో ఆచరణలో ఉన్న పద్ధతి కూడా అదే. కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌కు పూర్తిగా స్వాధీనమైన స్థితిని రాజ్యాంగం ఇచ్చింది. పార్లమెంటు ఉభయసభల ముందు అకౌంట్లకు సంబంధించిన అతని నివేదికలను ఉంచవలె.[31] కాని సాంకేతికంగా చూస్తే ఆడిట్‌ను కార్యనిర్వహణాధికారి తరఫున నిర్వహించడం జరుగుతుంది. ఆ నివేదికలను కూడా ఆ కార్యనిర్వహణాధికారికే (కేంద్రంలోనైతే రాష్ట్రపతికి, రాష్ట్రాలలోనైతే గవర్నర్‌కు) సమర్పించడం జరుగుతుంది. అతడు వాటిని శాసనసభ ముందుంచవలసివస్తుంది.

భారత ఆడిట్ మొదట చట్టబద్ధతా సంబంధమైన ఆడిట్, ఇది జరగడానికి కారణమైన భారత ప్రభుత్వ ఆడిట్-అకౌంట్స్ ఆర్డర్ ప్రకారం కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ "అకౌంట్లలో చూపిన ప్రకారం పంపిణీ అయిన ద్రవ్యం అది దేనికోసం మంజూరయిందో దానికి దొరికిందా దానికే అనువర్తింపజేయడం జరిగిందా, వ్యయాన్ని దానికి సంబంధించిన అధికారే చేయడం జరిగిందా లేదా" అనేది ధృవపరుచుకోవలె. ఆడిట్ సాధారణంగా ఎందుకు వ్యయం ఉత్కృష్టత గురించిన విషయాలలోకిపోదో మనము తెలుసుకొన్నాము. అట్లా చేయడంవల్ల అది పరిపాలకుల పరిధిలోకి చొచ్చుకొని పోయినట్లవుతుంది. దానికి

30. P. K. Wattal, Parliamentary Finance and Control in India, P. 155.
31. Constitution oi India, Art. 155.

వాళ్ళకు మధ్య సంఘర్షణను పుట్టిస్తుంది. అమెరికాలో శాఖీయ వ్యయం వివరాలను నియంత్రణ చేసే కంప్ట్రోలర్ జనరల్ పూర్వ నిర్ణయాలు అతనికి పరిపాలన శాఖలకు మధ్య పెద్ద వివాదం రావడానికి దారి తీసినాయి.[32] అయినా భారత ఆడిట్‌ను ఆయుక్తతను గురించి, నిష్ఫలమైన అనవసరమైన వ్యయాన్ని గురించి శోధించడం నుంచి, చెప్పడంనుంచి ఎక్కడైతే మొదట చేయవలసి ఉందో అక్కడ నిషేధించలేదు. ఆర్థిక నియంత్రణాధికారాలను చెలాయించడంలో పార్లమెంటుకు సహాయం చేయడానికి ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం ఉంది. ఇతర విషయాలతోబాటు అయుక్తమైన, నిష్ఫలమైన లేదా అనవసరమైన వ్యయాన్ని గురించి పార్లమెంటు దృష్టిని లాగడం ఈ కమిటీ పని. అటువంటి విషయాలను ఆడిట్ ఈ కమిటీకి తెలుపవలె. గడచిన కాలంలో ఎన్నో అటువంటి విషయాల ఆడిట్ ఈ ప్రభుత్వ శాఖల సంఘం దృష్టికి తెచ్చింది. ఉదాహరణకు, జీపుల కొనుగోలు విషయం (1918-19), విస్కీ వ్యవహారం (1948-49), విదేశాల నుంచి పాలపొడిని కొనడం, హీరాకుడ్ ప్రాజెక్ట్ ఆర్థిక అక్రమాలు మొదలైనవి.

భారతదేశంలో ఆడిట్ వ్యవస్థ (The Audit Organization in India)

పైన చెప్పినట్లు భారతదేశంలో ఆడిట్ అకౌంటింగ్ విధులను కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ ఆధిపత్యం వహించే భారత ఆడిట్‌శాఖ అనే ఒకే సంస్థ చేతులలో ఉంచడం జరిగింది.

భారత కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌ను భారత రాష్ట్రపతి నియమిస్తాడు.[33] అతనిని కార్యనిర్వహణాధికారి నియమించినా సుప్రీమ్‌కోర్టు జడ్జీల విషయంలో జరిగినట్లు పార్లమెంటు ఉభయసభల నిర్ణయం మీద తప్ప తొలగించడానికి వీలులేదు. అతనిస్థితి ఇంకా స్వాధీనంగా ఉండేటట్లు చేయడానికి అతని జీతబత్తేలను గురించి భారత సంఘటిత నిధి మీద చార్జ్ చేయడం జరిగింది. అతని పదవీ కాలంలో అతని సర్వీస్ నియమాలను అతనికి అనుకూలంగా ఉండేటట్లు మార్చడానికి వీలులేదు. దాని కోసమే ఇతడు ఇకముందు కేంద్ర ప్రభుత్వం కిందగాని, రాష్ట్ర ప్రభుత్వం కిందగాని ఎటువంటి పదవి నిర్వహించడానికి వీలు లేకుండా చేసినారు. ఆడిట్ నమ్మదగిందిగా ఉపయోగకరమైందిగా ఉండవలెనంటే అది స్వాధీనమైన అధికారిచేత జరగవలె. అందువల్లనే భారత కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌కు పూర్తిగా స్వతంత్రమైన హోదా ఇవ్వడం జరిగింది. అతని నియామకం అయిదు సంవత్సరాల కాలంవరకు లేదా వార్ధక్యపు వయస్సు వచ్చేవరకు ఏది మొదట వస్తే అంత వరకు ఉంటుంది. కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ సమ్మతి లేకుండా అతని సిబ్బందిమీద ఎటువంటి క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకోవడానికి వీలులేదు అనే ప్రావిజన్‌వల్ల అతనికింద పనిచేసే సిబ్బందికి అది జరిపే ఆడిట్ విషయంలో స్వాతంత్ర్యం ఇవ్వడం జరిగింది.

ఆడిట్, అకౌంట్ల విషయంలో కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌కున్న అధికారాలను, విధులను గురించి మనము ఇదివరకే చర్చించడం జరిగింది.

కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్ కేంద్ర కార్యాలయంలో అతడు కాక ముగ్గురు

32. See Pfiffner, Public Admmintstration, P. 363-64
33. Constitution of India, Art. 148

డిప్యూటీ కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌లు ఉన్నారు. కేంద్రవ్యవస్థనేకాక భారత ఆడిట్-అకౌంట్ల శాఖను నాలుగు తరగతుల క్షేత్ర కార్యాలయాలుగా విభజించడం జరిగింది. అవి 1) పౌర ఆడిట్ - అకౌంట్ల కార్యాలయాలు. 2) పోస్ట్-టెలిగ్రాఫ్ ఆడిట్-అకౌంట్ల కార్యాలయము, 3) రైల్వే ఆడిట్ కార్యాలయాలు, 4) రైల్వేసర్వీస్‌ల శోధన ఆడిట్ కార్యాలయాలు. 1, 2 తరగతులు సమ్మిళిత ఆడిట్-అకౌంట్ల కార్యాలయాలు. కాగా 3, 4 తరగతులు పూర్తిగా ఆడిట్ పనిచేస్తాయి. మనము ఇదివరకే తెలుసుకొన్నట్లు రైల్వే అకౌంట్లు, రక్షణ శాఖల అకౌంట్లను శాఖీయంగా నిర్వహించడం జరుగుతుంది. యు. కె. లోని భారతదేశపు అకౌంట్ల ఆడిటర్ కార్యాలయము, యు. ఎస్. ఏ. లోని ఆడిట్ అధికారి కార్యాలయము కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ కిందనే ఉన్నాయి.

రాష్ట్రాలలో ఉన్న సివిల్ అకౌంట్ల కార్యాలయాలకు అకౌంటెంట్ జనరల్ ఆధిపత్యం వహిస్తారు. వారికింద ఉప అధికారులు సహాయకులు గల పెద్ద సిబ్బంది ఉంటుంది. పోస్టల్ ఆడిట్‌కోసం పోస్ట్-టెలిగ్రాఫ్ అకౌంటెంట్ జనరల్ ఒక్కొక్క పోస్టల్ సర్కిల్‌కు ఉన్నారు. సైనిక, రైల్వే ఆడిట్లకు డైరెక్టరీ ఆఫ్ ఆడిట్ (యుద్ధము-సరఫరా), డైరెక్టర్ ఆఫ్ రైల్వే ఆడిట్ క్రమంగా ఆధిపత్యం వహిస్తారు. డైరెక్టర్ ఆఫ్ రైల్వే ఆడిటర్ కింద ప్రతి రైల్వేకు ఒక ముఖ్య ఆడిటర్ ఉన్నారు.

కొన్ని రాష్ట్రాలలో స్థానిక సంస్థల అకౌంట్ల ఆడిట్ ఇతర అర్ధప్రభుత్వాధికార సంస్థల ఆడిట్ కూడా భారత ఆడిట్ శాఖకిందనే ఉంది, కాగా కొన్ని వేరే రాష్ట్రాలలో రాష్ట్రప్రభుత్వాలకు దీనికోసం వేరే ఆడిట్ సంస్థలు ఉన్నాయి.

ఆడిట్ నివేదిక (The Audit Report)

ఆడిట్ ఫలితం కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ అకౌంట్లను అతడనుకొన్న రిమార్కులతో వ్యాఖ్యానంతో సరిఅయినవని ధ్రువీకరించడం, ఏ ప్రభుత్వపు అకౌంట్లనైతే ఆడిట్ చేస్తాడో ఆ ప్రభుత్వ ఆడిట్ నివేదిక తయారీలు సరిఅయినదని వ్రాయడం. ఈ నివేదికను అది కేంద్రానికైతే రాష్ట్రపతికి, రాష్ట్రాలదైతే గవర్నర్‌లకు సమర్పించడం జరుగుతుంది. రాజ్యాంగాన్ననుసరించి ఈ అధిపతులు ఈ నివేదికలను వాళ్ళ శాసన సభల ముందు ఉంచేటట్లు చూడవలె ఈ ప్రభుత్వఖాతాల సంఘాలు నివేదికలను పరిశీలించడానికి ఒకటి కేంద్రంలో ఉంది. ప్రతి రాష్ట్రానికి ఒకటి చొప్పున ఉంది.

ఈ ఆడిట్ నివేదికలు వ్యయయుక్తత లేదా ఇతర విధాలైన ఆడిట్ అధికారుల వ్యాఖ్యలతో ఇతర విత్తవ్యవహారాలతో కూడిఉంటాయి. ప్రత్యేకంగా అవి బడ్జెట్ గ్రాంట్లను అతిక్రమించిన ముఖ్యమైన ఆర్థిక అక్రమాలను, బడ్జెట్‌కన్న ఎక్కువ లేదా తక్కువ ఖర్చైన విషయాలను, వ్యయానికి అవసరమైన మంజూరును పొందడంలో నిష్ఫలమైన వ్యయసంబంధమైన విషయాలను, అవినీతి ధనాపహరణ విషయాలను ఎత్తిచూపుతాయి.

ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం కింద చూపినవిధంగా ఆడిట్ నివేదికను పరిశీలించి నివేదిస్తుంది.

ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘము (The Public Accounts Committee)

ప్రభుత్వ ఖాతాలసంఘం వార్షికంగా లోక్‌సభలో నుంచి దాని సభ్యులద్వారానే ఒంటిబదలాయింపు వోటుద్వారా ఎన్నికైన 15 మంది సభ్యులతో కూడిఉంటుంది. డిసెంబర్ 1958 నుంచి రాజ్యసభలోని 7 గురు సభ్యులుకూడా దీనిలో సభ్యులైనారు. దీని అధ్యక్షుడు అధికారంలో ఉన్న పార్టీకిచెందిన అనధికార సభ్యుడు. బ్రిటన్‌లో ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం ఒక్క కామన్స్ సభ మాత్రమే. దీని అధ్యక్షుడు ప్రతిపక్షం నుంచి ఉంటాడు.

ఈ ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం విధులు:

(1) అకౌంట్లలో చూపిన విధంగా పంపిణీ అయిన మొత్తాలు అవి దేనికోసం అరగడం జరిగిందో లేదా దేనికోసం చార్జ్ చేసినారో ఆ సర్వీసులకే లభింపజేయడం జరిగిందా లేదా వాటికే అనువర్తింపజేయడం జరిగిందా లేదా అనేది చూడటం

(2) వ్యయం దానికి సంబంధించిన అధికారినసుసరించే జరిగిందా లేదా చూడటం

(3) ప్రతి పునరుపకల్పన సమర్థాధికారం రూపొందించిన నియమాలననుసరించి దాని తరఫున తయారైన ప్రొవిజన్‌లను బట్టి జరిగిందా లేదా అనేది చూడటం.

ఈ కిందివి కూడా ప్రభుత్వఖాతాల సంఘం కర్తవ్యాలే.

(1) కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ నివేదిక వెలుగులో రాజ్యకార్పొరేషన్ల ఆదాయవ్యయాలను చూపే అకౌంట్ల నివేదికను పరీక్షించడం, వ్యాపార ఉత్పత్తి పథకాలను, ప్రాజెక్ట్‌లను పరీక్షించడం దీనివిధి. ఇవి రాష్ట్రపతి లేదా శాసనాత్మక నియమాల అనుమతి కింద తయారైన లాభనష్టాల అకౌంట్ల నివేదికను సమీకరణ పత్రాన్ని పరీక్షించడంతో జరుగుతాయి.

(2) రాష్ట్రపతి ఆదేశాలననుసరించిగాని పార్లమెంటు నియతశాసనం ద్వారా గాని కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ ఆడిట్ జరిపే స్వయం పాలనాధికార సంస్థలు, అర్ధ స్వయంపాలనాధికార సంస్థల ఆదాయవ్యయాలను చూపే అకౌంట్ల నివేదికను పరీక్షించడం.

(3) రాష్ట్రపతి కంప్ట్రోలర్-ఆడిటర్ జనరల్‌ను ఏవైనా విషయాల వసూళ్ల మీద ఆడిట్ గురించి లేదా వాటి స్టోర్‌లు-స్టాక్‌ల అకౌంట్లను పరీక్షించడం గురించి అడిగినప్పుడు అతడు సమర్పించిన నివేదికను పరిశీలించడం.

ఆడిట్ నివేదిక వెలుగులో కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ సహాయంతో, శాసన సభ ముందుంచిన ప్రభుత్వ అకౌంట్లను పరీక్షించడానికి ప్రభుత్వఖాతాల సంఘానికి పంపించి నప్పుడు, దానిని పరీక్షిస్తుంది. ఒక్కొక్క మంత్రిత్వశాఖ లేదా వాటి అకౌంట్లు పరీక్షార్థం వెలికి వచ్చినప్పుడు ఈ కమిటీ లేవదీసిన ప్రతిషేధాలకు లేదా పాయింట్లకు జవాబులివ్వడానికి ఆ మంత్రిత్వశాఖ ప్రతినిధి కమిటీముందు హాజరవుతాడు. ఆడిట్ నివేదికలో సూచితమైన అక్రమమైన లేదా సరికాని వ్యవహార విధులను గురించి వివరించడానికి ప్రతి మంత్రిత్వశాఖ నుంచి ఈ కమిటీ వివరణ పత్రాలను కోరుతుంది. ఈ కమిటీ ఆహ్వానించినప్పుడు కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ హాజరవుతాడు.

ఈ కమిటీ పరీక్షించిన దాని ఫలితాలను అవి తయారైనప్పుడల్లా కమిటీ అధ్యక్షుడు లోక్‌సభకు నివేదిస్తాడు. ఈ నివేదికలో కమిటీ సమావేశాల వ్యవహార విధుల సారాంశము, అభివృద్ధికోసం అది చేసిన సిఫారసులు ఉంటాయి. పార్లమెంటు నుంచి వాటిని ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖకు పంపించడం జరుగుతుంది. అది వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలకు సంబంధించిన సిఫారసులను ఒక్కొక్కటిగా తీసుకొంటుంది. ఒకవేళ ప్రభుత్వం ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం సిఫారసులను ఒప్పుకోనట్లయితే దాని కారణాలను వివరించవలసి ఉంటుంది. ప్రతి సిఫారసు మీద తీసుకొన్న చర్యలను గురించి ఈ ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘానికి తెలియజేయడం జరుగుతుంది. ఈ సమాచారాన్ని తరవాత వచ్చే నివేదికలో ముద్రించడం జరుగుతుంది.

రాష్ట్రాలలో కూడా ఇటువంటి ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘాలే ఉన్నాయి. అవి రాష్ట్ర అకౌంట్ల విషయంలో ఇటువంటి విధులనే నెరవేర్చుతాయి. రాష్ట్ర ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం సమావేశంలో కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్‌కు బదులు అకౌంటెంట్ జనరల్ సహాయం చేస్తాడు.

నియమానుసారం అప్పటి పరిస్థితికి సంబంధించిన విషయం లేదా ప్రాముఖ్యం ఉన్న విషయం ఉంటే తప్ప ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘం నివేదికల మీద చర్చలు జరగవు.

పొదుపు సమస్యలు - అవచ్ఛేదము

(The Problems of Economy and Retrenchment)

పొదుపు అర్థము (Meaning of Economy)

మనము తరుచుగా ప్రభుత్వ వ్యయంలో పొదుపు అవసరాన్ని గురించి వింటూ ఉంటాము. అప్పుడప్పుడు జాతీయ సమీకరణ పత్రంలో లోటు ఉన్నప్పుడు లేదా వ్యాపార మాంద్యం సమయాలలో పొదుపు గురించి క్రమబద్ధమైన ప్రచారాలు సాగుతాయి.[34]

పొదుపు అనే పదాన్ని రెండర్థాలలో వాడడం జరుగుతుంది. మొదటిది, దీనిని తెలివైన లేదా సమర్థమైన వ్యయానికి పర్యాయపదంగా వాడటం. ఈ అర్థంలో పొదుపు అనేది కోతను తెచ్చిపెట్టక సాధ్యమైనంత మంచి ఫలితాలను పొందడానికి ఇంకా ఎక్కువ వ్యయాన్ని తెచ్చిపెట్టవచ్చు. మనము 'నిజమైన పొదుపు' లేదా 'ఉన్నతమైన పొదుపు' లేదా 'దీర్ఘకాలంలో సాధించే పొదుపు'ను గురించి మాట్లాడినప్పుడు దీనిని మనసులో ఉంచుకొనే మాట్లాడటం జరిగింది. ఈ అర్థంలో పొదుపు అంటే 'ఆర్థిక రాజనీతిజ్ఞత', ''పైసలు పొదుపు చేస్తూ వందలు వదులుకోవడం'' అనే దానికి వ్యతిరేకమైనది.

ఇంకొకటి, అతి సామాన్యమైనదీ అయిన పొదుపు అర్థం సాధ్యమైనంతవరకు భద్రతకు దక్షతకు అనుగుణంగా వ్యయంలో కోతను సాగించడం. ఈ అర్థంలో పొదుపు అవచ్ఛేదాన్ని తెచ్చిపెడుతుంది. పొదుపుకు సంబంధించిన ఇప్పటి చర్చ ఈ అర్థానికి సంబంధించినదే.

34. For the material of this Section the author is indebted, to Mr. Harsts Article on Public Economy in Out line in the Administration, Vol. X.

పొదుపు అవసరము, పరిమితి (The Need and Scope for Economy)

ప్రభుత్వ వ్యయంమీద నిరోధాలు ఉన్నప్పటికీ దానికదే పెరిగేమార్గం ఉంది. దీనికి ఎన్నో కారణాలు ఉన్నాయి. మొదట, పాలన వ్యయంలో కొంత పెరుగుదల, జీవితంలో ఇంక్రిమెంట్‌ల ఫలితంగానూ, ఆ కాలాన్ననుసరించి మారిన సాంఘిక పరిస్థితులవల్ల మెరుగైన పరిస్థితులను కోరడం ఫలితంగానూ వస్తుంది. రెండోది, చేపట్టిన ఎన్నో సర్వీస్‌లు, ప్రాజెక్ట్‌లు అసంపూర్ణమైన సమాచారం గలవి లేదా అప్పటి ధరను బట్టి మూల్యాంకనం అయినవి కావడంవల్ల కూడా పెరుగుదల వస్తుంది. కాలం గడచినకొద్దీ మొదట అనుకోని అంశాలు వచ్చిపడి వ్యయం పెరిగిపోతుంది. మూడోది, తాజా సమాచారం అందినప్పటికీ నిర్ణయం దానిమీద ఆధారపడి ఉండదు. వ్యయ విధానం మితవ్యయ విధానంకన్న ముఖ్యమైనది, ఎందుకంటే అది కొన్ని ఆశయాలను బలపరిచి వ్యక్తులకు ప్రత్యక్షలాభాలను కలిగించవచ్చు. కాగా, పొదుపులాభాలు సమాజానికంతటికీ విస్తరించవచ్చు కాని ఉత్సాహాన్ని ప్రోత్సహించక పోవచ్చు. నాలుగోది, రాజకీయ పార్టీలు ఎన్నికల ప్రచారం సమయంలో వోటర్ల సహకారాన్ని అపేక్షిస్తూ వాళ్ళ లాభం కోసం కొత్త వ్యయ కార్యక్రమాలను వాళ్ళ ముందుంచుతారు. ఆ విధంగా వాళ్ళు అధికారంలోకి వచ్చిన తరవాత వాళ్ళు అదివరకే పెరిగిన వ్యయానికి కట్టుపడిపోయినట్లు తెలుసుకొంటారు. వాళ్ళు చేసిన వాగ్దానాలను పూరించడానికి చాలా పొదుపైన పద్ధతులను కనుక్కోవడం కోసం విత్తనియంత్రణ పరిధిని దీనిముందు అంత ముఖ్యం కానిదిగా చేస్తుంది. చివరగా, వివిధ సంఘాల, విచారణ కమిటీల విచారణలు సిఫారసుల రూపాన్ని దాల్చి అదనపు వ్యయాన్ని తెచ్చిపెడతాయి. వీటివెనక కమిటీల, సంఘాల గౌరవం ఉంటుంది కాబట్టి ప్రభుత్వం ఈ సిఫారసులను తప్పక అమలు జరపవలసిఉందని అనుకొంటుంది. ప్రజల మనస్సులలో అదివరకే వాటిని అమలు జరుపుతారని అనుకొంటారు కాబట్టి కూడా అమలు జరపవలసి వస్తుంది.

ఈ విధంగా వ్యయాన్ని పెంచడానికి ఎన్నో కారణాలు పని చేస్తున్నాయి కాబట్టి దీనిని తగ్గించడానికి మంచి ప్రయత్నాలు జరిపితే తప్ప అది సాధ్యంకాదు. వ్యయం చేయడానికి నిర్బంధక సముదాయాలు, వివిధ విషయాల మీద ఉన్న వ్యవస్థీకృతమైన ఆసక్తులున్నవారు ఎన్నో రకాలుగా వాదించవచ్చు, కాని పొదుపును, అవిచ్ఛేదాన్ని బలపరిచే వాళ్ళు చాలా తక్కువ మంది ఉంటారు. అందువల్ల వ్యయంలో తగ్గింపు అనేది పొదుపు, అవచ్ఛేదం దృష్టితో అప్పుడప్పుడు జాతీయ వ్యయాన్ని పునస్సమీక్ష చేయడానికి ఏదో ఒక నిర్దిష్టమైన యంత్రాంగము, ప్రక్రియ ఉండే తప్ప సాధ్యంకాదు.

ప్రభుత్వ వ్యయంలో తగ్గింపుకు పరిమితి చాలా పరిమితమైనది. దీనిలో చాలా భాగంమీద ఉదాహరణకు ప్రభుత్వ రుణాల చెల్లింపు, పెన్షన్‌లు, గ్రాంట్లు మొదలైనవాటిమీద పొదుపుకు అవకాశమేలేదు. నిరుద్యోగము, పరిశ్రమలు నడవకుండా ఉండటం, వీటి ఫలితంగా దాని ఆదాయం తగ్గిపోవడం, పరువు నష్టము అనేవి లేకుండా ప్రభుత్వాల దాని సర్వీస్‌లమీద కోత విధించడానికి వీలులేదు. రాజకీయ నాయకులు మాట ఇవ్వడం అనేది పరిపాలకుల చేతులలో లేనిపని. అయినప్పటికీ పొదుపుకు కొంత వీలుంది. ఎంత బాగా నిర్వహించబడేశాఖలోనైనా జాగ్రత్తగా విచారిస్తే నిష్ఫల వ్యయం, సేవా ప్రతిరూపణ,

అవసరమైనదానికన్న విలువైన పద్ధతులు పరికరాలు, ఎక్కువైన లేదా పనిచేసే సిబ్బంది మొదలైనవి బయటపడతాయి. అవి ఒక్కొక్కటిగా తీసుకొంటే అంత గుర్తింపు పొందదగ్గ పొరపాట్లుగా లేకున్నా వాటి వ్యయాన్ని సగటున తీసుకొంటే ఎంతో ఎక్కువ మొత్తంలో ఉంటుంది. ఈ అనవసరపు వ్యయాన్ని తగ్గించడంద్వారా వ్యయంలో వాస్తవమైన తగ్గింపును సాధించవచ్చు.

పొదుపును, అవచ్ఛేదాన్ని సూచించే యంత్రాంగము (The Machinery for Suggesting Economies and Retrenchment)

ట్రెజరీ లేదా ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ, దైనందిన విత్తనియంత్రణ చెలాయించే కార్యనిర్వహణాధికారులు కాక పొదుపును సూచించే యంత్రాంగంలో సమయానుకూలంగా ఏర్పాటయ్యే అవచ్ఛేదన సంఘాలు, బ్రిటన్, భారతదేశం ఇంకా బ్రిటిష్ పార్లమెంటరీ విధానాన్ని అవలంబించే ఇతర దేశాలలో ఉన్నటువంటి అంచనాల సంఘాలుకూడా ఉన్నాయి.

అవచ్ఛేదన సంఘాలు (Retrenchment Committees)

అవచ్ఛేదక సంఘాలు ప్రత్యేక పరిస్థితులలో ఏర్పడే తదర్థ సాధనాలు. అవి ప్రభుత్వ ఆర్థిక యంత్రాంగంలో సక్రమమైన భాగాలు కావు, ఎప్పటికీ కొనసాగవు. అనుకోని ఆర్థిక మాంద్యం ఎదురైన సమయాలలో అవచ్ఛేదానికి కావలసిన సూచనలు ఇవ్వడానికి వాటిని నియమిస్తారు. మూడు రకాల కమిటీలు బ్రిటన్‌లో అవచ్ఛేదన విచారణలు జరిపినాయి. (అ) కామన్స్ సభ సెలక్ట్ కమిటీలచేత, ఉదాహరణకు 1918-19, (ఆ) ప్రభుత్వం నియమించిన సంఘాలచేత, ఉదాహరణకు, 1921-22 నాటి గెడ్డెస్ కమిటీ, (ఇ) కాబినెట్ కమిటీలు. భారతదేశంలో 1930-31 ఆర్థికమాంద్యం సమయంలో ప్రభుత్వం అవచ్ఛేదన సంఘాన్ని నియమించింది, 1948-49 లో కాబినెట్ పొదుపు కమిటీకూడా నడిచింది.

అంచనాల సంఘాలు (The Estimates Committees)

అంచనాల సంఘం వ్యయంలో పొదుపు పరిమితిని గురించి విచారించడానికి దానికోసం గట్టిచర్యల గురించిన సిఫారసులు చేయడానికి శాశ్వతంగా అవిచ్ఛిన్నంగా పని చేసే యంత్రాంగానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది.

బ్రిటన్‌లో 20 నుంచి 30 మంది సభ్యులున్న అంచనాల సంఘం 1912 నుంచి అమలులో ఉంది. వివిధ మంత్రిత్వశాఖల, శాఖల అంచనాలను సవివరంగా పరీక్షించడానికి ఇది కామన్స్ సభ వార్షిక సెలక్ట్ కమిటీ అయినప్పటికీ దీని పని సామాన్య ఆర్థిక ప్రక్రియ అవల ఉంది, అంటే అంచనాల పరీక్ష సాధారణంగా అవి 'పార్లమెంటు ఆమోదాన్ని పొందడానికి పూర్వంగా ఉండవలసిన అవసరం లేదా, ఆ విధంగా ఉండవు. అంచనాల సంఘానికి దానిపనిలో ట్రెజరీ ప్రతినిధి సహాయం చేస్తాడు. శాఖీయాధికారులను కూడా పిలవవచ్చు. దాని నివేదికలను ట్రెజరీకి పంపించడం జరుగుతుంది. విధాన సంబంధమైన విషయాలు దీని పరిధిలో లేవు. అంటే అది విధానాన్ని విమర్శించలేదు. మార్పులను సూచించలేదు. అది పొదుపుకు సంబంధించిన సిఫారసులను చేయవలసి ఉంటే అప్పుడున్న విధానాల పరిధిలో జరగవలె.

ఈ అవధిదృష్ట్యా అంచనాల సంఘం ప్రభావం సందేహాస్పదమైనది. అది కార్యసాధకమైనదిగా ఉండవలెనంటే కార్యనిర్వాహకవర్గం పరిధిని అతిక్రమించిపోవలె. దీనికి అది అంగీకరించదు. అంచనాలను కామన్స్ సభకు సమర్పించేముందు వాటిమీద ట్రెజరీ శోధిత పరిశీలన జరుపుతుంది. అంచనాల సంఘం విమర్శ ఎక్కువ శోధన జరిపేది సమాచారం పొందేది కాగలదా ? ట్రెజరీకాక దీనికి మంచి మార్గదర్శకత్వాన్నిచ్చేది ఏదైనా ఉందా? 1945 నుంచి ఈ కమిటీకి సహాయం చేసేది ట్రెజరీ అధికారులు కాదు, ఈ కమిటీలో పనిచేసే క్లర్కులు.

భారత అంచనాల సంఘము (The Indian Estimates Committee)

బ్రిటిష్ విధానాన్ననుసరించి భారతదేశంలోకూడా కేంద్రంలోను రాష్ట్రాలలోను అంచనాల సంఘాలు స్థాపితమైనాయి. కేంద్ర అంచనాల సంఘంలో 30 మంది సభ్యులు ఉన్నారు. వీరిని లోక్‌సభ దాని సభ్యులలోనుంచి దామాషా ప్రాతినిధ్యమూ ఒంటి బదలాయింపు ఓటుద్వారా ఎన్నుకొంటుంది దీనివల్ల అన్ని పార్టీలకు తగిన ప్రాతినిధ్యం లభిస్తుంది. దీని అధ్యక్షుని దీని సభ్యులలోనుంచే సభాపతి నామనిర్దేశం చేస్తారు. ఒకవేళ ఉప సభాపతి దీనిలో సభ్యుడైతే అతనినే దీని అధ్యక్షునిగా నామనిర్దేశం చేయవలె. నిజానికి ఇంతవరకు ఉపసభాపతే దీని అధ్యక్షుడుగా ఉన్నాడు. సభ్యుల పదవీకాలం ఒక సంవత్సరం కాని తరచుగా వాళ్ళనే తిరిగి ఎన్నుకోవడం జరుగుతుంది. ఆ విధంగా కొంతమంది పాత సభ్యుల అనుభవాన్ని ప్రతి కొత్త కమిటీకి లభ్యమయ్యేటట్లు చేయడం జరుగుతుంది.

అంచనాల సంఘానికి ఈ కింది విధులు ఉంటాయి,

(అ) వ్యవస్థలో సాధించవలసిన పొదుపు, అభివృద్ధి, పాలనలో దక్షత, అంచనాలోని విధానంతో సంగతత్వం ఎట్లా సాధించవచ్చునో నివేదించడం.

(ఆ) పరిపాలనలో దక్షతను పొదుపును సాధించడానికి ప్రత్యామ్నాయ విధానాలను సూచించడం.

(ఇ) అంచనాలలో గర్భితమైఉన్న విధానం అవధులలో ధనం ఉంచడం జరిగిందా లేదా పరిశీలించడం.

(ఈ) పార్లమెంటునకు అంచనాలను ఏ రూపంలో సమర్పించవలెనో సూచించడం.

ఇది మొదలయ్యేటప్పుడు అంచనాల సంఘానికి ప్రధానంగా పొదుపుతో అంచనాల రూపాలతోనే సంబంధంకాని విధాన సంబంధ విషయాలలో జోక్యం చేసుకోదని నొక్కి చెప్పడం జరిగింది. కాని ఈ కమిటీ ఎప్పుడూ దాని కర్తవ్యాలను నిర్వర్తించడంలో స్థూలంగానూ, విధానాన్ని పొదుపునుంచి దక్షతనుంచి వేరుచేయరాదని చెప్పింది. 1946 లో సభాపతి ఈ కమిటీనుద్దేశించి ఉపన్యసించేటప్పుడు ఇట్లా చెప్పినాడు: "కమిటీ ప్రాథమిక లక్ష్యాలు పరిపాలనలో పొదుపు దక్షత సాధించడం జరిగిందా లేదా చూడటం, ద్రవ్యాన్ని సరిగా పంచేటట్లు చూడటం, కాని నిశితంగా పరీక్షిస్తే ఒక విధానాన్ని అవలంబించినందువల్ల చాలా మొత్తంలో ధనాన్ని అపవ్యయం చేయడం జరుగుతుందని, కమిటీ లోపాలను వెలికి

తెచ్చి చూపించి విధానంలో మార్పులు తీసుకొనిరావడానికి తగిన కారణాలను సభముందుంచ వలెనని సూచించినాడు".

ఆదేవిధంగా అంచనాల సంఘం అది అప్పుడప్పుడు సూచించిన సంస్కరణలలో విధాన విషయాలమీద వ్యాఖ్యానం చేసింది. ఇది ఇతర విషయాంతోపాటు సచివాలయం కేంద్ర ప్రభుత్వశాఖల గుర్తింపు గురించి (2వ నివేదిక), నదీ లోయ ప్రాజెక్టులు పనిచేసే విధానం ప్రత్యేకంగా దామోదర్ వాలీ ప్రాజెక్ట్ పనిచేసే విధానం గురించి (4 వ నివేదిక), కొన్ని ముఖ్యమైన పరిపాలన, ఆర్థిక ఇతర సంస్కరణ సంబంధమైన విషయాల గురించి (9 వ నివేదిక), జాతీయం అయిన రంగాల వ్యవస్థీకరణ, పాలనంగురించి (116 వ నివేదిక) కేంద్ర ప్రభుత్వ రంగాలన్నిటి నివేదికల విషయంలో ఒకే విధానాన్ని అవలంబించే విషయాల గురించి, మూడోపంచవర్ష ప్రణాళికలో నిరుద్యోగ సమస్యలకు ప్రాధాన్యం ఇవ్వడం గురించి (88 వ నివేదిక) ఇంకా ఎన్నిటి గురించో వ్యాఖ్యానించి చెప్పింది. ఈ విషయాలలో వ్యవహరించేటప్పుడు ఇంకా ఇటువంటి ఎన్నో విషయాలలో వ్యవహరించేటప్పుడు అంచనాల సంఘం తరచుగా అప్పుడున్న విధానాన్ని నిందించి ప్రత్యామ్నాయ విధానాలను సూచించింది. అవి ఉద్యోగులలో సంచలనాన్ని లేవదీసినాయి. ఈ కమిటి ఇప్పటి ప్రణాళికా సంఘం వ్యవస్థీకరణ గురించి ప్రత్యేకంగా ప్రధానమంత్రి దీని అధ్యక్షుడుగా ఉండటాన్ని విమర్శించినప్పుడు పెద్ద సంచలనం బయలుదేరింది. విషయమేమిటంటే ప్రధానమంత్రి దీని అధ్యక్షుడుగా ఉండటం వల్ల ప్రణాళికాసంఘం భరించరానిదిగా తయారయింది. ఆ విధంగా కాబినెట్, పార్లమెంటు దాని నిర్ణయాలను రిజిస్టరు చేసుకొనవలసివచ్చింది, అది ఈ రెండింటి బాధ్యతలను న్యూనత పరుస్తున్నది. అంచనాల సంఘం ఉన్నత విధానం విషయాలలో తలదూర్చగూడదని పెద్ద కోలాహలంతో కూడిన విమర్శబయలుదేరింది.

వాటిలో ప్రత్యేకంగా చెప్పుకోదగింది మాజీ కంప్ట్రోలర్ జనరల్ అయిన అశోక్ చందాచేసిన విమర్శ. అతని విమర్శలను కిందివిధంగా చెప్పవచ్చు :-

(1) ప్రభుత్వ విధానాల పునస్సమీక్షమీద కమిటి నొక్కిచెప్పిన విధానం, శాఖీయ వ్యవస్థనిర్మాణం ఈ కమిటీ శీలాన్ని ప్రయోజనాన్ని పూర్తిగా మార్చింది. దీని ప్రధానమైన విధి, ప్రధానంగా ఉండవలసిన అంచనాల సవివర పరిశీలన.

(2) ఇది పనిచేసే విధానం, ఇది త్వరగా అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలోని కాంగ్రెసనల్ కమిటీల వంటిదిగా పరీక్షించే సంస్థగా తయారుచేస్తుంది. వాస్తవ విషయాలను కనుక్కొనే సంస్థకన్నా ఇది తప్పులు కనుక్కొనే యంత్రాంగంగా మారుతున్నది.

(3) దీనిలోని సభ్యులు శాశ్వతంగా ఉండక వచ్చిపోయేవాళ్ళు కాబట్టి పరిపాలన ప్రవృత్తులు వివరాలు తగినంతగా వాళ్ళకు తెలియవు. కాబట్టి పరిపాలన పునర్వ్యవస్థీకరణ లేదా సంస్కరణల ఫలవంతమైన మార్గాలను సూచించడం ఒక సమస్య.

(4) లోక్‌సభకు చెందిన పాత్రను ఈ కమిటీ అన్యాయంగా గ్రహించింది

(5) పరిపాలనా పునర్వ్యవస్థీకరణ, నిధుల తిరిగి పంపిణీ మీద ఈ కమిటీ ఎన్నో సిఫారసులను చేసింది. వాటికి ప్రచారసంబంధమైన విలువ ఉండవచ్చు. కాని అవి ఆచరణకు అంతగా పనికిరావు కనక ప్రభుత్వం తరచుగా వీటిని తోసిపుచ్చవలసి ఉంటుంది. ఇది సంక్రమమైన పరిస్థితిని సృష్టిస్తుంది, ప్రభుత్వం గౌరవాన్ని కమిటీ గౌరవాన్ని తీసివేస్తుంది.

ఈ విమర్శలు బలంలేనివి కావు. ప్రత్యేకంగా మనము అంచనాల సంఘం ప్రత్యేక జ్ఞానం లేనివాళ్ళతో నిండిన కమిటీ అని జ్ఞాపకం చేసుకొన్నప్పుడు ఇది నిజం అనిపిస్తుంది. ఇది దీనికి అవసరమైన పత్రాలకోసం అడిగినా శాఖీయాధికారులను విచారణలు జరపడానికి పిలిచినా ప్రభుత్వశాఖాల సంఘానికి కంప్ట్రోలర్ ఆడిటర్ జనరల్ సహాయం ఉన్నట్లు దీనికి ఏ సాంకేతిక నిపుణుని సహాయమూలేదు. కాని విధాన సంబంధమైన విషయాల మీద విచారణ జరపడంనుంచి దీనిని వేరుచేస్తే ఈ కమిటీ అందము, ఉపయోగం పోతాయి బ్రిటన్‌లో కూడా అంచనాలసంఘం అప్పుడప్పుడు విధానసంబంధమైన విషయాలలోకి చొచ్చుకొని పోవడం ఉంది, ఎందుకంటే విధానం, విత్తం అనేవి దుస్తరంగా పెనువేసుకొన్న విషయాలు. సభ వ్యవహారాలను అతిక్రమించిపోయే ప్రశ్న ఉండదు, ఎందుకంటే ఇది ఆ సభ కమిటీ, దాని కార్యకలాపాల సిఫారసుల యుక్తత లేదా అయుక్తత గురించి నిర్ణయించేది ఈ సభ మాత్రమే.

ప్రతి సంవత్సరం అంచనాల సంఘం ఒకటి లేదా అంతకన్న ఎక్కువ మంత్రిత్వ శాఖల అంచనాలను పరీక్షించి ఏ విధంగా పొదుపును సాధించవచ్చునో దక్షతను అభివృద్ధిచేయవచ్చునో సూచనలను పార్లమెంటుకు నివేదిస్తుంది. ఇంతవరకు (1957 వరకు) సచివాలయ, భారతప్రభుత్వ శాఖల పునర్వ్యవస్థీకరణ (రెండోది) నివేదిక (1950-51), పరిపాలన, ఆర్థిక, ఇతర సంస్కరణలు (9 వ నివేదిక 1953-54) అనే రెండు నివేదికలతో కలుపుకొని వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలపైన 80 నివేదికలను సమర్పించింది. బ్రిటన్‌లో వలె అంచనాలను లోక్‌సభ పరిశీలించడానికి వోటుచేయడానికి ఈ కమిటీ పరీక్షించి నివేదిక సమర్పించేవరకు వేచిఉండటం జరగదు.

అంచనాల సంఘం సిఫారసులను ప్రభుత్వానికికూడా పంపించడం జరుగుతుంది. అది వాటిని పరిశీలించి ఎంతవరకు అమలు జరుపవలెనో అంతవరకు అమలు జరుపుతుంది.

ఈ కమిటీ దానిపనిలో పార్లమెంటు సచివాలయంతో సహాయాన్ని పొందుతుంది. అది శాఖీయాధికారులను దానిముందుకు పిలిచి విచారించవచ్చు.

పొదుపును సాధించే మార్గాలు, సాధనాలు
(Ways and Means of Effecting Economics)

వ్యయంలో పొదుపును సాధించే మార్గాలు మూడున్నాయి, అవి

(అ) విధానాలను అమలుజరపడంలో వస్తుగతమైన మార్పులనేవీ తీసుకొని రాకుండా వాటి అమలులోని దరలలో తగ్గింపులు చేయడం

(ఆ) విధానలక్ష్యాలను అట్టేఉంచి తక్కువఖర్చుతో కూడిన పద్ధతులను అనువర్తింపజేయడం

(ఇ) విధానాల కొన్ని లక్ష్యాలను తాత్కాలికంగా లేదా శాశ్వతంగా రూపాంతరం చెందేటట్లు చేయడం లేదా పాక్షికంగా పరిత్యజించడం :

పెండేటట్లు చేయడం లేదా పాక్షికంగా పరిత్యజించడం

(ఈ) అప్పుడున్న విధానాలను, పద్ధతులను మార్చకుండా ధరను తగ్గించే విధానాలు మూడు, అవి:

(i) నిష్ఫలమైన వ్యయం లేకుండా చేయడం

(ii) ఉద్యోగిబృందాన్ని ఉపయోగించుకోవడంలో పొదుపు

(iii) అప్పుడే అవసరం లేని మూలధనం వ్యయాన్ని కొంతకాలం తరువాత వ్యయం చేయడం.

మొదటిదాని ననుసరించి నిష్ఫలమైన వ్యయం రెండు రకాలు— అపరిపక్వమైనది స్పష్టమైనది, మార్మికమైనది, స్పష్టం కానిది. స్పష్టమైన నిష్ఫలవ్యయానికి ఉదాహరణలు ఇంధనాన్ని, దీపాలను, స్టేషనరీ మొదలైన వాటిని అనవసరంగా వాడటం. జాగ్రత్త తీసుకొంటే అటువంటి నిష్ఫలవ్యయం జరగకుండా చూడవచ్చు. అవి : అవసరం లేనప్పుడు దీపాలను తీసివేయడం, తొందర్లతో వెలుతురును తగ్గించడం, పేపర్‌కు రెండువైపులా వ్రాయడం, వ్రాతపత్రాల మీద తక్కువ మార్జిన్ వదలడం, అవే ఎన్వెలప్‌ల కవరుల మీద అడ్రసులు వ్రాసి మూయడానికి చిట్టీలను ఉపయోగించడం ద్వారా అవే ఎన్వెలప్‌లను ఎన్నో సార్లు వాడటం మొదలైనవి. అంత స్పష్టం కాని నిష్ఫల వ్యయం అవసరమైన దాని కన్న ఎక్కువ విలువైన వస్తువులను వాడటం వల్ల కలుగుతుంది. ఇక్కడ పొదుపును అవసరానికి పనికి వచ్చే తక్కువ ధర ఉన్న వస్తువులను వాడటంవల్ల సాధించవచ్చు. ఎక్కువ విలువైన పేపర్లను, ముద్రణను, ఆఫీస్ ఫర్నిచర్‌ను, యంత్రాలను మొదలైన వాటిని వాడక పోవడంవల్ల తగినంత పొదుపును సాధించవచ్చు. యుద్ధ సమయంలో వస్తువుల, సర్వీస్‌ల సరఫరా తక్కువగా ఉన్నప్పుడు నిష్ఫలమైన వ్యయం లేకుండా చేయడం ద్వారా పొదుపును తరచుగా ఆచరించవచ్చు.

(ii) వ దానిననుసరించి సిబ్బంది ఎంత అవసరమో నిర్ణయించడం అంత సులభమైనదిగాదు. ఎందుకంటే, ఇది మనుష్యులకు సంబంధించిన ప్రశ్న. సర్వీస్‌లోని ఒకే గ్రేడ్‌లో కూడా అభిరుచి వైవిధ్యం ఉంటుంది. అయినప్పటికీ వ్యవస్థ పురాతనమైనదైనా దాని పరిపాలన క్రమబద్ధమైనది సౌకర్యాలతో కూడినది అయినా తక్కువ జీతంపొందే వాళ్ళకు కూడా ఎన్నో రకాల పనులు అప్పగించడం సాధ్యపడుతుంది. తాత్కాలికమైన ఆర్థిక కష్టాల సమయంలో అవసరాలను తీర్చడానికి జీతాలలో కోతలు లేదా పని సమయాన్ని పెంచి సిబ్బందిని తగ్గించడం అనే విధానాల ద్వారా పొదుపును సాధించవచ్చు. జీతాలలో తగ్గింపు అనేది కొత్తగా ఉద్యోగంలో ప్రవేశించే వారికే వర్తింపజేయవచ్చు లేదా అందరికీ వర్తింపజేయవచ్చు. ఇది కొత్తగా ప్రవేశించిన వాళ్ళకే వర్తింపజేస్తే ఫలితాలు ఆలస్యంగా వస్తాయి, ఒకే సర్వీస్‌కు రెండు రకాల సర్వీస్ నియమాలను తయారు చేయడంవల్ల చిక్కులు వస్తాయి. తగ్గింపు అందరికీ వర్తింపజేయడం సులభమైనది. కాని, ఇది చాలా కాలం వరకు ఉన్నా లేదా బయట ఇచ్చే జీతాలకు వీటికి వ్యత్యాసం ఉన్నా వాళ్ళలో అసంతృప్తి బయలుదేరుతుంది. ఎక్కువగా పనిచేసే సభ్యులు దానిని విడచి బయట ఉద్యోగాన్ని సంపాదించుకోవచ్చు.

చివరగా, పెట్టుబడి అవసరమైన పనిని పాతవాటిని బాగుచేయించడాన్ని, తిరిగి తీసుకోవడాన్ని, అలంకరణలు మొదలైనవాటిని తరువాత కాలానికి పొడిగించడంవల్ల కూడా తాత్కాలికంగా పొదుపును సాధించవచ్చు. ఆ విధంగా పొడిగించడంవల్ల ఆస్తి నష్టం జరగకుండా జాగ్రత్త తీసుకోవలె.

(ఆ) విధాన లక్ష్యాలను మార్చకుండా వ్యయంలో తగ్గింపును సాధించే మార్గం తక్కువ ఖర్చుతో కూడిన పద్ధతులను ఉపయోగించడం. ఉత్పత్తిని పెంచి ధరలను తగ్గించడంవల్ల వచ్చే పర్యవసానాల గురించిన పాఠం ప్రభుత్వపాలనకు కూడా తెలుసు. పరిశ్రమలో యుక్తత అనేది ప్రవృత్తుల ఉపవిభజన, కార్యప్రవాహము, వేతనాలకు ఫలితాలకు సంబంధాన్ని ఏర్పరచడం అనే విషయాలమీద ఏకాగ్రతను నిలపవలసిన అవసరాన్ని ఏర్పరుస్తున్నది. పెద్ద వ్యవస్థలలో గణన, కూడిక, కేటాయింపు, అప్పగింత అనేవి సిబ్బందితో చేయించేదానికన్న యంత్రాలతో చేయిస్తే తక్కువ ఖర్చవుతుంది.

పద్ధతుల మార్పువల్ల అప్పుడప్పుడు విధానం మార్పు కూడా జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు పోలీస్ ఇతర యుద్ధసంబంధమైన సర్వీస్‌లలో విధానం మార్పు జరగకుండా పని జరగదు.

(ఇ) మూడోది చివరిది అయిన అవచ్ఛేదనపద్ధతి కొన్నిసాక్ష్యాల రూపాంతరము లేదా పాక్షిక పరిత్యాగము. ప్రభుత్వం కొన్ని అనిష్టకరమైన పరిణామాలను ఎదుర్కోకుండా దాని కార్యకలాపాలను తగ్గించుకోలేదు అనేది లోగడ చెప్పడం జరిగింది. అందువల్ల రూపాంతరంవల్ల, విధాన లక్ష్యాల పాక్షిక పరిత్యాగంవల్ల కష్టనష్టాలను ఎదుర్కోవలసి ఉంటుంది.

ఏ విధంగా సాంఘిక సేవలను తక్కువ నష్టంతో తగ్గించవచ్చునో పునఃపరిశీలన చేయవచ్చు, కాని వాటి అవసరమైన లక్షణాలు మారకుండా ఉండటానికి శ్రద్ధతీసుకోవలె. వ్యాపారాన్ని పునరుజ్జీవింపజేయడానికి మిగిలిన మార్గాలన్నింటిని విడిచి దానికి దోహదం చేసే కార్యకలాపాలమీద దృష్టిని కేంద్రీకరించవలె. ఉదాహరణకు పారిశ్రామిక రవాణా జరిగే రోడ్ల అభివృద్ధి మొదలైనవి

14

పాలన కార్యాచరణ

(ADMINISTRATION AT WORK)

వ్యవస్థీకరణ, ఉద్యోగిబృందం, ఆర్థిక విషయాలను గురించి మనం ఇంతవరకు చర్చించినాము. ఇవి పాలన కార్యానికి పూర్వాకాంక్షితాలు. ఇవి యథోచితంగా సమకూరిన నాడు పాలనకార్యాన్ని అమలుచేసే దశ ఆరంభమవుతుంది. పాలన కార్యాచరణవల్ల ప్రజాహితాన్ని చేకూర్చే సేవాకార్యాలు ఉత్పన్నమవుతాయి. విపులార్థంలో చెప్పవలెనంటే పాలన ప్రవృత్తిలో భిన్నాలైన అనేక దశలున్నాయి. ఇప్పటివరకు చర్చించిన వ్యవస్థీకరణ, సిబ్బంది, విత్తపాలనల నిర్వహణలే కాక మిగిలిన దశలు ఏవంటే :

1. విధాన నిర్ణయము
2. ప్రణాళికారచన
3. నిర్దేశము
4. పర్యవేక్షణ
5. సమన్వయము
6. నియంత్రణ

ఈ వివిధ దశలు ఏకకాలంలో పైనచూపిన క్రమంలోనే సంఘటితం కానవసరం లేదు. అంతమాత్రంచేత ఇవి పరస్పరం భిన్నమైనవా? కావు. ఏ పనిని చేయడానికైనా ఉపక్రమించేముందు దానిని చేయదగిన విధానాన్ని నిర్ణయించవలె. అయితే ఏ విధానం కూడా తొలిసారిగా సూత్రీకరించే దశలో పరిపూర్ణంగాను, సమగ్రంగాను ఉండదు, చర్చనీయాంశాలు (Moot points) లేకుండాను ఉండవు. దానిని అమలు చేసుకొంటూ పోయినప్పుడు ప్రణాళికారచన, నిర్దేశము, పర్యవేక్షణ మొదలైన దశలలో ఏంచేయవలె లేదా ఎట్లాచేయవలె అనే సరికొత్త ప్రశ్న ఉదయించవచ్చు. అప్పుడు ఈ వివిధ దశలు కూడా ఒకదానితో ఒకటి పెనవేసుకొని ఉండటం గమనార్హమైన విషయము. ఉదాహరణకు, ప్రణాళికారచన జ్ఞాతంగానో అజ్ఞాతంగానో పాలనకార్యంలోని అన్నిదశలలోను ఇమిడిఉంది. ఇదేవిధంగా పాలన ప్రవృత్తిలోని మిగిలిన అన్ని దశలలో ఒకదాని ఆచరణ మరొకదాని ప్రమేయంతో ముడిపడిఉంది. నిర్దేశమైనా, పర్యవేక్షణ లేదా నియంత్రణ అయినా ఒక పథకం ప్రకారంగాని ఒక పద్ధతిని అనుసరించిగాని జరగవలె. లేకపోతే పాలన కార్యాచరణ చిందరవందర అవుతుంది. వ్యవస్థీకరణకు, సిబ్బంది పాలనకు, విత్తపాలనకు సంబంధించిన సమస్యలుకూడా పాలనప్రవృత్తిలో అడుగడుగునా ఎదురవుతాయి. అందుచేత పాలన కార్యంలోని వివిధదశలను గురించి చర్చించడానికి వీలుగాను, అర్థంచేసుకోవడానికి తగినట్లు

గాను తార్కికంగా వేరుపరచిచూడటం జరిగిందేకాని ఏవిధ దశలలో వాస్తవంగా వ్యత్యాసం లేదు.

విధానం అంటే ఏమి ? ఏంచేయవలె, ఎట్లా చేయవలె, ఎక్కడ, ఎప్పుడు చేయవలె— అనే విషయాన్ని తెలిపే నిర్ణయాన్నే విధానం అంటాము. విధానంలో ఇమిడి ఉన్న సమస్యలు సాధారణంగాను, సూక్ష్మంగాను, పరిమితంగాను ఉంటే నిర్ణయాన్ని సులభంగా త్వరగా చేయవచ్చు. కాని సమస్యలు సంక్లిష్టాలై అసంఖ్యాకంగాకూడా ఉండవచ్చు. అటువంటప్పుడు విధాన నిర్ణయం చేయడానికి పటుత్వమైన విధానాన్ని రూపొందించడానికి ముందుగా, సంక్లిష్టమై, అసంఖ్యాకంగా ఉన్న సమస్యలగురించి గణనీయమైన పరిశోధన, అధ్యయనం, సునిశిత పరిశీలన చేయడం అవసరమవుతుంది.

విధానము

(Policy)

విధాన నిర్ణయంలో పాలన పాత్ర

పాలన రాజకీయ ద్విభాగత్వధోరణి (Politics administration dichotomy) ననుసరించి విధాననిర్ణయంచేసే బాధ్యత శాసనసభకు ఉంటే, దానిని అమలుపరిచే ధర్మం పాలనకు ఉన్నది. కాని, ఇంతకుముందే పేర్కొన్నట్లుగా ఈ అభిప్రాయం వాస్తవాలకు అనుగుణంగా లేనందువల్ల ఎంతమాత్రం ఆమోదయోగ్యంకాదు. ప్రాథమికమైన, స్థూలమైన విధానాన్ని శాసనసభ చేస్తుంది. దానిలో సందేహం ఏ మాత్రం లేదో, కాని ఆ విధానాన్ని రూపొందించడానికి మంత్రులనుంచి లేదా శాసనసభనుంచి ప్రేరేపణవచ్చినా దానికి ప్రయోగార్హమైన రూపాన్ని కల్పించడానికి అవసరమైన వాస్తవ విషయాలను సమకూర్చి, సమాచారాన్ని సేకరించి, సహేతుకంగా విమర్శించి ప్రభుత్వపాలన సర్వవిధాలా సహాయపడుతుంది. ఇంతేకాక శాసన సభ రూపొందించిన ఏ విధానంకూడా ప్రాథమికావస్థలో సవివరంగా, పరిపుష్టంగా ఉండదు. పూర్తి వివరాలను సమకూర్చడానికి శాసనసభకు తగిన పరిజ్ఞానంగాని, తీరిక సమయంగాని లేదు. ఈ విధానాన్ని వివిధ దశలలో అమలు చేయడంలో తలెత్తిన సమస్యలను దృష్టిలో ఉంచుకొని ఆయా దశలలో పనిచేసే పాలనాధికారులు అవసరమైన వివరాలను సమకూరుస్తారు. ఈ విధంగా పరిపాలన క్రమానుగత శ్రేణిలోని అనేక దశలలో, శాసన సభ చేసిన ప్రాథమిక విధానపరిధిలోనే ద్వితీయ, తృతీయ స్థాయి విధానం చేయడం లేదా చేర్చడం జరుగుతుంది. అదీకాక చాలా సందర్భాలలో పాలనశాఖలే విధానాన్ని లేదా శాసనాన్ని చేయడానికి ప్రేరేపిస్తాయి. పాలన కార్యాచరణలో గడించిన దైనందిన అనుభవాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని, విధానంలో ఎక్కడ మార్పు అవసరమో, ఎక్కడ నూతనమైన ఏర్పాటు అవసరమో ప్రప్రథమంగా పాలనశాఖలే తెలుసుకో గలుగుతాయి. అటువంటి పరిస్థితులలో విధాన ప్రతిపాదనలు పాలన శాఖలనుంచి ఉత్పన్నంకాగా, శాసన సభ ఆ ప్రతిపాదనలను ధృవీకరిస్తూ, తన ఆమోదముద్రను వేస్తుంది. సరళతకోసం విధానాన్ని 'ఎప్పుడు, ఎక్కడ, ఏ విధంగా' మార్చుచేయవలె అనే విషయాలను చాలావరకు పాలన వివేచనకు వదలివేయడం జరుగుతుంది. ఏదో ఒకవిధంగా పని చేయడానికి వివేచనాధికారం ఉన్న ప్రతిచోటా విధాన నిర్ణయానికి కొంత తావు ఉంటుంది.

ఈ విధంగా, విధాన నిర్ణయం చేయడానికి రెండు మార్గాలున్నాయి. అవి : (1) ప్రజలనుంచి శాసన సభకు ఎన్నికైన ప్రతినిధులద్వారా, మంత్రిమండలిద్వారా ; (2) పాలన ఉద్యోగులనుంచి తమ ఉన్నతాధికారులవరకు. పార్లమెంటరీ ప్రభుత్వాన్ని అనుసరిస్తున్న దేశాలలో ఈ రెండు మార్గాలు ముఖ్యమైన సందర్భాలలో మంత్రివర్గం అనే ఉమ్మడిస్థానంలో ఏకమవుతాయి. మంత్రివర్గం కార్యనిర్వాహకవర్గాన్ని, శాసన సభను సమన్వయించేసే సంస్థ. అధ్యక్ష ప్రభుత్వం అమలులో ఉన్న అమెరికావంటి దేశాలలో ఈ రెండవమార్గం కడవరకు వేరుగా ఉండి ప్రధాన కార్యనిర్వాహకుడైన అధ్యక్షునిలో మిళిత మవుతుంది. ఏమైనప్పటికి ఈ రెండు మార్గాలు పరస్పరం సర్వస్వతంత్రమైనవి కావు. శాసన సభ చేయవలసిన విధాన నిర్ణయాన్ని పాలకసంస్థలు ప్రేరేపించవచ్చు. మరొకవంక శాసన సభ చేసిన చట్టాలు పాలన విధానాన్ని ప్రభావితం చేయవచ్చు, నిశ్చయించవూవచ్చు.

శాసనసభ చేసిన తీర్మానం లేదా చట్టంద్వారా అది విధించిన విధానం వ్యక్త మవుతుంది. సాధారణంగా పాలన సాధించవలసిన లక్ష్యాలను శాసన సభ స్థూలంగా విధిస్తుంది. అయితే, శాసన సభ కొన్ని అతిముఖ్యమైన సందర్భాలలో ఆ లక్ష్యాలను పాలన యంత్రాంగం ఏ పద్ధతిద్వారా సాధించవలెనో కూడా స్పష్టంచేస్తుంది. ఏమైనప్పటికీ, ఆధునిక పరిస్థితులలో రాజ్యం విధుల పరిధి చాలా విస్తృతం అయింది. దాని విధులలో చాలాభాగం సాంకేతికమైనవి. అందువల్ల శాసన సభ, విధానానికి సంబంధించిన స్థూలమైన లక్ష్యాలను నిర్ణయించడంవరకే పరిమితమై మిగిలిన వివరాలన్నీ పాలనకు వదలివేస్తుంది.

పాలన విధానానికి యుక్తమైన యంత్రాంగాన్ని ప్రతిష్ఠాపించడంలోను, శాసన సభ విధానాలను అమలుచేయడానికి సరిఅయిన పద్ధతిని నిర్ణయించడంలోను, తన సిబ్బందికి మార్గదర్శకంగా ఉండగల కార్యక్రమాన్ని నియమ నిబంధనలను జారీ చేయడంద్వారా స్థిర పరచడంతోను, దైనందిన పాలనలో తటస్థమయ్యే నవీన సమస్యలకు ప్రామాణికాలైన నిర్ణయాలు చేయడంతోను చాలావరకు సంబంధం ఉంది.

విధాన నిర్ణయం కోసం యదార్థ నిరూపణ, పరిశోధన
(Fact finding and Research for Policy-making)

విధానాన్ని, శాసన సభ చేసినా, కార్యనిర్వాహక వర్గం రూపొందించినా, అది ఖరారైన యదార్థ సమాచారంపై ఆధారపడి ఉండవలె. లేకపోతే అది కేవలం 'చీకట్లో తడుములాట'తో సమానమే. శాసన సభకుగాని, శాసన సభ చేసే విధానాలకు గాని పాలన ఎక్కువపాలు సమాచారాన్ని అందించవలసిన అవసరము ఉంది. అయితే పాలన తనంతట తాను ఈ సమాచారాన్ని ఎట్లా పొందుతుంది? అవసరమైన సమాచారాన్ని, వివరాలను పాలన నాలుగు విధాలుగా సేకరిస్తుంది. అవి (1) అంతర్గత నివేదికలు, సొంత రికార్డులు, గణాంకాలనుంచి, (2) అనధికార వ్యవస్థలనుంచి, (3) విచారణా సంఘాలు నిర్వహించిన పరిశీలనలనుంచి, (4) పరిశోధన, అధ్యయనాలనుంచి.

ప్రతి పాలన శాఖకు దాని అసంఖ్యాకమైన ఉప సంస్థలు వాటి వివిధ కార్యకలాపాలను గురించి ఎప్పటికప్పుడు తయారుచేసిన నివేదికలను, స్టేటుమెంట్లను, ఖాతాలను, గణాంక వివరాలను తెల్పుతూ ఉంటాయి. పాలనశాఖలు వీటినన్నిటినీ క్రోడీకరించి,

వ్రాసి, భద్రపరిచి, విధాన రూపకల్పనకోసం ఇతివృత్తంగా సిద్ధపరచి ఉంచుతాయి. ఆధునికయుగంలో ప్రణాళికా రచన గణాంకాలకు గల ప్రాధాన్యాన్ని గుర్తించడంచేత ఇవి పాలనకు చాలా ప్రాముఖ్యంగల సాధనంగా స్థిరపడినాయి. చాలా శాఖలు వీటికోసం ప్రత్యేకమైన ఏర్పాట్లను చేస్తాయి. తమ కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన గణాంక వివరాలను ప్రోగుచేయడానికి ప్రత్యేక యంత్రాంగాన్ని ప్రతిష్ఠాపన చేస్తాయి. ఇతర దేశాలలోవలె భారతదేశంలో కూడా ఆర్థిక (జాతీయాదాయ విభాగము, జాతీయ సాంపిల్ సర్వేవిభాగము), వాణిజ్య, పరిశ్రమల, (పారిశ్రామిక గణాంక సంచాలక కార్యాలయము),ఆహార, వ్యవసాయ, కార్మిక, మంత్రిత్వ శాఖలకు తమతమ గణాంక విభాగాలు ఉన్నాయి. కేంద్ర గణాంక వ్యవస్థ, మంత్రివర్గ సచివాలయానికి అనుబంధితమయింది. ఒక శాఖలో లభించిన సమాచారం, గణాంక వివరాలకు తోడుగా ఇతర శాఖలలో లభ్యమయ్యే తత్సంబంధమైన సమాచారాన్ని చేర్చడం జరుగుతుంది. విధాన రూపకల్పన, ప్రయోజనాలకు గల వాస్తవిక ప్రాముఖ్యాన్ని వివరించడానికి అనేక మూలాధారాలనుంచి లభ్యమైన వృత్తాంతాన్ని యుక్తమైన రీతిగా వ్యవస్థీకరించవలె, వ్యాఖ్యానించవలె.

సాధారణంగా ప్రతి శాఖలోను లభ్యమయ్యే సమాచారం, ఆ శాఖలోని సిబ్బందిని గురించిన వివరాలకు, దాని సంస్థలు పంపిన నివేదికలకు మాత్రమే పరిమితమై ఉంటుంది. అవి ఖరారైనవి, విశ్వసించదగినవి కాకపోవడం కూడా సంభవమే! ఒక వ్యక్తి లేదా సంస్థ తన కార్యకలాపాలను గురించే నివేదించవలసి వచ్చినప్పుడు అక్రమ వ్యవహారాలను మరుగు పరచడం లేదా దాటవేయడం మానవ స్వభావము. అందువల్లనే అధికారిక నివేదికలు ఎంత వెల్లడి చేస్తాయో అంత మరుగుపరుస్తాయి అనే భావం స్థిరపడింది. ఆధీన సంస్థలు సమర్పించిన నివేదికలను అప్పుడప్పుడు తనిఖీచేసి తప్పుడు నివేదికలను పంపిన వారిపై చర్య తీసుకోవలె. అట్లా తీసుకొన్న చర్య లోపభూయిష్టమైన నివేదికలను పంపే దురలవాటుకు అమూల్యమైన విరుగుడుగా పనిచేస్తుంది. అధికారిక నివేదికలను తయారుచేసే ఉద్యోగులు తమ ఇష్టానిష్టాలను నివేదికలలోచొప్పించి లోపభూయిష్టంగా తయారుచేయవచ్చు. అందువల్ల నిష్పాక్షికంగా ఉండవలసిన నివేదికలు అధికారుల వ్యక్తిగత అభిప్రాయాల ప్రభావానికి గురి అవుతాయి. అధికారిక నివేదనంలోని ఈ లోపాలకు దోషాలకు విరుగుడుగా అభివృద్ధి చెందిన దేశాలలో పాలన రైతు సంఘాలు, కార్మిక సంఘాలు, విశ్వవిద్యాలయాలు, వృత్తి సంఘాలు వంటి అనధికారులతో సంబంధాలను పెట్టుకొంటుంది. ఒడుదుడుకుల అధికారిక నివేదికలను, గణాంక వివరాలను సరిచేసి సమతుల్యతను సాధించడానికి అనధికార సంఘాలు పంపిన సమాచారం, వివరాలు ఉపకరిస్తాయి.

కొన్ని ప్రత్యేకరంగాలలో పరిశీలనలు జరపడానికి ప్రభుత్వం విచారణ సంఘాలను కమిషన్‌లను నియమిస్తుంది. ఇది అమూల్యమైన యదార్థ నిరూపణ శిల్పపద్ధతి. అవసరం వచ్చినప్పుడల్లా ఎప్పటికప్పుడు ఇంగ్లండ్ ప్రభుత్వం రాయల్ కమీషన్‌లను నియమిస్తుంది. హూవర్ కమీషన్‌వంటి సంఘాలనుకూడా నియమించింది. ఇవి తమకు అప్పగించబడిన ప్రత్యేక రంగాలలో విశేషమైన కృషి చేసినవి, పరిశీలనలు జరిపినవి. ఈ కమీషన్‌లు ఆయా రంగాలకు సంబంధించినంత వరకు అనంతమైన వాస్తవిక సమాచార ఖనులుగా భాసిస్తాయి. ఈ కమిషన్‌లను నిర్దిష్ట విషయపరిశీలనకు నియమించడం జరిగింది. యదార్థ

విషయాలను, అభిప్రాయాలను సేకరించేటందుకు ఈ కమిషన్‌లు అసంఖ్యాక అధికార అనధికార సాక్షులను పరీక్ష చేస్తాయి. ఈ విధంగా సేకరించిన విషయాన్ని ఆధారంగా చేసుకొని ఇవి తగిన సిఫారసులను చేస్తాయి. వర్తమాన విధానాన్ని సంస్కరించడానికి లేదా కొత్త విధానాన్ని రూపొందించడానికి ఈ సిఫారసులు ఆధారమవుతాయి. ఇటీవలి సంవత్సరాలలో మన దేశంలో కూడా కేంద్ర వేతన నిర్ణాయక సంఘం (1946), విశ్వ విద్యాలయాల రాధాకృష్ణన్ కమిషన్ (1945), స్థానిక ఆర్థిక విచారణ సంఘం (1951), మాధ్యమిక విద్యాసంఘం (1958), ముద్రణ విషయాల సంఘం (1954), పన్నుల విధాన నిర్ణాయకసంఘం (1954) వంటి అనేక విచారణా సంఘాలను మనం కూడా నియమించినాము.

ప్రభుత్వము, ఇతర అనధికార సంస్థలు కూడా యదార్థ విషయ పరిశోధనకు వ్యాఖ్యానానికి పరిశోధనలను, ప్రత్యేక అధ్యయన కార్యక్రమాలను నిర్వహిస్తాయి. ఈ పరిశోధన రెండు విధాలు:- (1) పాలనా పరిశోధన, (2) సాంకేతిక పరిశోధన. పాలనా పరిశోధన వ్యవస్థీకరణ, ప్రక్రియలు, పద్ధతులకు సంబంధించిన సమస్యలను చర్చిస్తుంది. పరికించిచూస్తే ఇది ఇటీవలి కాలానికి చెందినదనిపిస్తున్నది. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో 1904 వ సంవత్సరంలో న్యూయార్క్ బ్యూరో ఆఫ్ మునిసిపల్ రిసెర్చిసంస్థను స్థాపించినప్పుడే పాలనా పరిశోధన ప్రారంభమయిందని చెప్పవచ్చు. ఈ సంస్థ స్థాపన తరవాత అనేక సంస్థలు వెలసినాయి. వాటిలో ప్రసిద్ధికెక్కిన రెండు సంస్థలు ఉన్నాయి. అవి (1) బ్రూకింగ్స్ ఇనిస్టిట్యూషన్, (2) ప్రభుత్వ పాలనా సమస్యల పరిష్కార సంస్థ (1958) (Public Administration Clearing House). ఈ అనధికార పరిశోధనాసంస్థలేకాక ప్రభుత్వపరంగా "బడ్జెట్ బ్యూరో పాలనానిర్వహణ విభాగం" (Division Administrative Management of the Bureau of the Budget) అనే సంస్థకూడా ఉంది. ఈ సంస్థ ప్రధానంగా పాలనాపరిశోధనలో నిమగ్నమైఉంది. వ్యవస్థీకరణ, ప్రక్రియల విభాగాలు వివిధ శాఖలలో ఏర్పాటయినాయి. బ్రిటన్ కూడా ఇట్లే అభివృద్ధిని సాధించింది. "ది బ్రిటిష్ ఇన్‌స్టిట్యూట్ ఆఫ్ పబ్లిక్ అడ్మినిస్ట్రేషన్" అనే అనధికార సంఘం 1922-23 సం॥ల మధ్యకాలంలో స్థాపితమయింది. ఈ సంఘానికున్న విధులలో పాలనా పరిశోధన కూడా చేరి ఉంది. 1942 వ సం॥లో "వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విభాగం" (O & M Division) ఆర్థిక శాఖ (Treasury) లో స్థాపితమయింది. ఇదే తరహా విభాగాలు పెద్ద పెద్ద శాఖలలో కూడా ఏర్పాటయినాయి. 1954 వ సం॥లో మంత్రివర్గ సచివాలయంలో ప్రధానమంత్రి అధీనంలో "వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విభాగం" సృష్టించబడింది. ప్రతి మంత్రిత్వశాఖలోను ఒక్కొక్క O & M ఉప విభాగాన్ని స్థాపించడం జరిగింది. 1954 మార్చి నెలలో భారతీయ ప్రభుత్వ పాలనాసంస్థ స్థాపన కూడా జరిగింది.

సాంకేతిక పరిశోధన వివిధ శాఖలలోని విషయసర్వస్వానికి లేదా విశేషధర్మాలకు (Functional Specialities) సంబంధించినది. భారతదేశంలో "సహజ వనరులు-శాస్త్రీయ పరిశోధన" మంత్రిత్వశాఖ నెలకొల్పడం జరిగింది. ఈ శాఖ "శాస్త్రీయపారిశ్రామిక పరిశోధన సమితి" అనే సంస్థ ద్వారా 'కేవల విజ్ఞానశాస్త్రం' (Pure Science) లోను, 'అనుబంధ విజ్ఞానశాస్త్రం' (Applied Science)లోను, పారిశ్రామిక సమస్యలను గురించి పరిశోధనను నిర్వహిస్తుంది. భవన నిర్మాణ శిల్పపద్ధతులు, ఔషధాలు (Drugs),

ఆహారం, టెక్నాలజీ, గాజు, పింగాణీ, విద్యుత్ రసాయనాలు, లోహశోధనం (Metallurgy), రసాయన పదార్థాలు, గనుల ప్రత్యేకం, ఉప్పు, ఇంజనీరింగ్ మొదలైన విషయాలలో పరిశోధన చేయడానికి అంకితమైన 12 సంస్థలు, జాతీయ ప్రయోగశాలలు, శాస్త్రీయ, పారిశ్రామిక పరిశోధన సమితి అధీనంలో ఉన్నాయి. "సహజ వనరులు-శాస్త్రీయ పరిశోధన" శాఖ అధీనంలోనే అణుశక్తి సంఘం (The Atomic Energy Commission) అణుశక్తి ఉత్పత్తి, అభివృద్ధి విషయంలో పరిశోధన సాగిస్తుంది. భారతీయ భూగర్భ, వృక్ష, జంతుశాస్త్ర సర్వే సంఘాలు తమ తమ రంగాలలో ఎంతో కృషి చేస్తాయి. ఆహార వ్యవసాయ మంత్రిత్వ శాఖ అధీనంలో అసంఖ్యాకమైన పరిశోధనా సంస్థలు వ్యవసాయం, పశు వైద్య శాస్త్రం, పాడి పరిశ్రమ, అడవుల సంరక్షణ, మత్స్య పరిశ్రమలు, బియ్యం, బంగాళాదుంపలు మొదలైన విషయాలలో ప్రాథమిక పరిశోధన చేయడంలో నిమగ్నమయినాయి. తదితర శాఖలలోను, మంత్రిత్వ శాఖలోను అవసరమైనచోట్ల పరిశోధనా విభాగాలున్నాయి. ఉత్పత్తిని పెంచడానికి, ధరలను కనీస స్థాయికి తగ్గించేందుకు, లేదా ఇప్పటివరకు అపరిష్కృతంగా ఉన్న సమస్యలను పరిష్కరించడానికి ఉత్కృష్టమైన మార్గాలను శిల్పపద్ధతులను కనుగొనడమే విశేషధర్మాల పరిశోధనా లక్ష్యము. ఆధునిక యుగంలో ఒకవంక ప్రపంచం శరవేగంతో అభివృద్ధిపథంలో ముమ్ముందుకు సాగిపోతూంటే, ఆత్మవిశ్వాసాన్ని కోరుకొంటే తప్ప ఏ దేశంకూడా వెనుకంజ వేయలేదు. కాబట్టి సాధ్యమైనంత వరకు నిరంతరం పాలన అభ్యుదయకరమైన మార్పులకు అనుగుణంగా ఎప్పటికప్పుడు రూపొందగలగవలె. అయితే ఎడతెగని పరిశోధన మాత్రమే పాలనకు అభ్యుదయ పథాన్ని చూపుతుంది.

విధాన నిర్ణయంపై బాహ్యప్రభావాల ప్రాబల్యము
(The Impact of External Influences on Policy Making)

శూన్యంలో విధాన సృష్టి జరగదు. విధానాన్ని రూపొందించవలసినవారు ఎప్పుడూ అనేక ప్రభావాలకు, ఒత్తిడులకు గురిఅవుతూ ఉంటారు. వాటిలో ముఖ్యమైనవి: (1) పాలన విధానం చట్టాలకు అనుగుణంగా ఉండవలె. పార్లమెంటరీ ప్రభుత్వం అమలులో గల దేశాలలో కూడా శాసనసభ అభీష్టానికి తగినట్లుగా ఉండవలె. (2) బహు శాఖల కార్యకలాపాలను ప్రభావితం చేయగల విధానం అయితే, ఆయా శాఖలకు ముందుగా ఆ విధానాన్ని గురించి క్షుణ్ణంగా స్పష్టపరచవలసిఉంటుంది. (3) వివిధ సుసంఘటిత గణాలు తమ తమ అభిరుచులకు తగినట్లుగా విధానాన్ని రూపొందింపజేయడానికి ఎప్పుడూ ఒత్తిడి చేస్తాయి. వాటి విజ్ఞప్తులను, అభ్యంతరాలను పాలన ఎప్పుడూ ఆలకించవలసి ఉంటుంది. విధానాన్ని రూపొందించడంలో ఈ గణాల సహకారాన్ని పొందడానికి తరచుగా వీటితో ముందు సంప్రదింపులు జరుపుతారు.

ప్రతి నిర్ణయము "పాలనా ప్రవృత్తిలో అంతర్భాగమే" అని ఫాలెట్ (Miss. Follet) చెప్పింది. విధాన నిర్ణయాలకు సంబంధించినంతవరకు ఈ అభిప్రాయం యదార్థం అనిపిస్తుంది. విధానం ఏదో ఒక సంఘం లేదా ఎవరో ఒక ఉద్యోగి చేసిన నిర్ణయంగా కనబడవచ్చు. కాని, వాస్తవానికి ఆ సంఘం లేదా ఆ ఉద్యోగి ఈ విధానానికిగల బహిర్వ్యా

మనే గొలుసులో కేవలము ఆఖరి లింక్ (link) వంటి వాళ్లు మాత్రమే. విధానం తుదిరూపం దాల్చడానికి ఎన్నెన్నో గణాలు, ఎందరో వ్యక్తులు, అధికారులు, అనధికారులు, తమ తమ శక్త్యానుసారం దోహదం చేసిఉంటారు. కాబట్టి ఎంతోమంది సహకార ప్రయత్న ఫలితంగా విధానం రూపొందుతుంది అని గమనించవలె.

ప్రణాళికా రచన
(Planning)

ప్రణాళికారచన-అర్థవివరణ (Meaning of Planning)

విపులార్థంలో ప్రణాళికారచన అంటే ఒక కార్యాన్ని చేయడానికి అవసరమైన పూర్వరంగాన్ని క్రమపద్ధతిలో సిద్ధం చేయడం. అకస్మాత్ ప్రేరణ ఫలితంగా చేయవలసిన పనులకుతప్ప సాధారణంగా ప్రతి కార్యానికి బుద్ధిపూర్వకంగాకాని, అసంకల్పితంగాకాని పూర్వరంగపరమైన వ్యూహరచన అగ్రగామిత్వాన్ని వహిస్తుంది. కాబట్టి ప్రణాళికారచన వ్యష్టిగాకాని, సమష్టిగాకాని మానవుని కార్యకలాపంలో సహజసిద్ధంగా ఉంది. ఒకే వ్యక్తి లేదా చిన్న గణాలు చేసే పనులలోకన్న అధిక సంఖ్యాకుల సహకారప్రయత్నంతో కూడుకొని ఉన్న మహోద్యమంతో బుద్ధిపూర్వక ప్రణాళికారచన నిర్వహించే పాత్ర సుస్పష్టంగాను ప్రస్ఫుటంగాను ఉంటుంది.

ప్రణాళికారచన-రకాలు (Types of Planning)

అన్నిరకాల మానవ కార్యకలాపాలకు ప్రణాళికారచన సాధారణమైన శిల్పపద్ధతి కావడంవల్ల వివిధ రకాల ప్రణాళికారచన అంతరాలను వివరించి చెప్పడం కొంతవరకు క్లిష్టంగా ఉంటుంది. ప్రణాళికారచనను ఏరకమైన కార్యానికి అన్వయం చేసినా దాని లక్ష్యం ఒక్కటే. అదేమంటే, సాధ్యమైనంతవరకు ముందున్న సమస్యకు యుక్తమైన వివరాలను సేకరించడం, కార్యసాధన క్రమాన్ని నిర్ణయించడం. మనం భవన నిర్మాణం చేయవలసి వచ్చినప్పుడు, ఎంత డబ్బు ఖర్చుచేయవలె, ఏ స్థలాన్ని ఎన్నిక చేయవలె, ఎన్ని గదులు ఉండవలె, గదుల పరిమాణం ఎంతెంత, గదుల ఉనికి, వాస్తుశాస్త్రానుసారం నమూనా, నిర్మాణాన్ని చేపట్టే సంస్థ, ఎప్పుడు నిర్మాణానికి ఉపక్రమించవలె, ఎప్పటికి పూర్తిచేయవలె వగైరా విషయాలను నిర్ణయించుకోవడం ప్రణాళికారచనలో చేరిఉంది. వెల, కాలం, ప్రదేశం, సంస్థ, పద్ధతులు, కార్యనిర్వహణలో వివిధ భాగాల వరసక్రమము మొదలైన మౌలికవిషయాలు ప్రణాళికారూపాన్ని దాల్చుతాయి. యుక్తమైన సమాచారం ఎంత పరిపూర్ణంగా లభ్యమైతే ప్రణాళికారచన అంత కచ్చితంగా ఉంటుంది. సాధారణమైన సంక్లిష్టమైన పథకాల విషయంలో ప్రావీణ్యంగల పరిశోధన, దూరదృష్టి కావలె.

ప్రణాళికారచన అంతా ఒకటే అయినా కొన్ని రంగాలలో ప్రత్యక్షంగా కనపడే దానినిబట్టి ప్రణాళికారచనలో ముఖ్యమైనరకాలు మూడు అని విభజించడం సర్వసాధారణంగా జరుగుతూఉండేపని. అవి (1) భౌతిక ప్రణాళికారచన, (2) ఆర్థిక సాంఘిక ప్రణాళికా రచన, (3) పాలక లేదా నిర్వాహక ప్రణాళికారచన. అయితే మూడు రకాలు అతివ్యాప్తి లక్షణంతో ఉన్నాయి. అందువల్ల వీటిని స్వతంత్ర విభాగాలుగా పరిగణించరాదు.

భౌతిక ప్రణాళికారచన (Physical Planning) :

భౌతిక ప్రణాళికారచనకు జగద్విదితమైన ఉదాహరణలు రెండు చెప్పవచ్చు. అవి (1) నగర ప్రణాళికారచన (2) జాతీయ ప్రణాళికారచన, అంటే దేశంలోఉన్న సమస్త సహజ వనరుల ప్రణాళికారచన.

ప్రాచీన భారత, గ్రీస్, రోమన్ దేశాలలో ప్రణాళికాబద్ధమైన నగరాలు ఉన్న దృష్టాంతాలను కనుగొన్నప్పటికీ, 19 వ శతాబ్ది ఆఖరిపాదంలో జర్మనీలో నగర ప్రణాళికారచన జీవంగల ఉద్యమంగా ప్రారంభమయింది. ఈ ఉద్యమం అక్కడినుంచి ఐరోపా దేశాలకు వ్యాపించింది. బ్రిటన్ తొలిసారిగా తన నగర ప్రణాళికారచన చట్టాన్ని 1909 వ సంవత్సరంలో చేసింది. 1893 వ సంవత్సరంలో చికాగోలో ప్రపంచ వస్తుప్రదర్శన జరిగిన నాటినుంచే అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో నగర ప్రణాళికారచనోద్యమం ప్రారంభమయింది. అప్పుడే-ప్రణాళికాబద్ధమైన నగరం ఏ విధంగా ఉంటుందో "వైట్‌సిటీ" అమెరికా ప్రజలకు ఒక అవగాహనను కలిగించింది. భారతదేశంలో మొదటిసారిగా 1915 వ సంవత్సరంలో నగర ప్రణాళికాచట్టం చేయడం జరిగింది

నగర ప్రణాళికారచన అంటే నగరానికుండే అవసరాలను ముందుగా తెలుసుకోవడం, ఆ అవసరాలు తీరడానికి తగిన ఏర్పాట్లు చేయడం. నగరాలను తీరుతెన్నులు లేనివిధంగా విస్తృతిచెందనివ్వడంకన్న, వాటి అభివృద్ధిని నియంత్రణపరుస్తూ సక్రమ పద్ధతిలో అభివృద్ధిచెందడానికి తగిన సలహాలిస్తూ దోహదకారి కావడం నగర ప్రణాళికారచన లక్ష్యము. సువిశాల వీధులను తీర్చిదిద్దడం, రవాణాపద్ధతులు, ప్రభుత్వ భవనాల ఉనికి, పౌర కేంద్రాలు, నీటి సరఫరా, విద్యుదీకరణ, మురుగునీటి పారుదల, ఉద్యాన వనాలు, బహిరంగ స్థలాలు వగైరా సౌకర్యాలను కల్పించడంతోను, నగరహద్దులలోగల భూభాగాన్ని జన నివాసంకోసం, వాణిజ్య పారిశ్రామిక ప్రయోజనాలకోసం వివిధ భాగాలుగా గుర్తించడంతోను, నగర ప్రణాళికారచనకు ప్రధానంగా సంబంధం ఉంది. పూర్వం నగర ప్రణాళికారచన ఇంజనీర్ ప్రథమకర్తవ్యంగా ఉండేది. నగరాలను సింగారించడం, భౌతికంగా అభివృద్ధిపరచడం, అతనికిగల అతి ముఖ్యమైన విధులు. కాని, ఈ రోజులలో మాత్రం సాంఘిక ప్రణాళికారచనకూడా నగర ప్రణాళికారచనలో అంతర్భాగంగా గుర్తించడం జరిగింది. చాలినన్ని గృహాలను నిర్మించడం, విద్యా, వైద్య సౌకర్యములను కల్పించడం, వ్యాపారాన్ని, పరిశ్రమలను నెలకొల్పి నగరవాసులకు ఉద్యోగావకాశాలను కలగజేయడం, సాంఘిక ప్రణాళికారచనగా పరిగణించవలె. ఇన్ని మాటలెందుకు, వాస్తవానికి నగర వాసుల వివిధ రకాల సకల అవసరాలను తీర్చడానికి తగిన ఏర్పాట్లను చేయడమే సాంఘిక ప్రణాళికారచన అన్నమాట. నగర ప్రణాళిక అమలుపరచడానికి అయ్యే ఖర్చును భరించే టందుకు ఆర్థిక ప్రణాళికారచన భౌతిక ప్రణాళికారచనకే పరిమితమయిందని చెప్పడం సరికాదు. నగర ప్రణాళికారచన జాతీయ ప్రణాళికారచనకు మార్గదర్శకమైనది. దేశంలోని భూభాగాన్ని వ్యవసాయం, అడవుల పెంపకం, గనుల త్రవ్వకం, పరిశ్రమలు మొదలైన ప్రయోజనాలకు యుక్తమైన విధంగా ఉపయోగించడం జాతీయ ప్రణాళికారచన లక్ష్యము. జాతీయ ప్రణాళిక విషయంలో బ్రిటన్‌దేశం ఆదర్శప్రాయమైనది. స్థానిక ప్రభుత్వ, ప్రణాళికా

రచన మంత్రిత్వశాఖల పర్యవేక్షణలో దేశానికంతటికీ ఉపకరించే వివరమైన అభివృద్ధి ప్రణాళికలను తయారుచేస్తారు. ముందుగా ఆర్థిక సాంఘిక రంగాలలో ప్రాంతీయ సర్వేలు జరిపి వాటన్నింటిని సమైక్యపరుస్తారు. ప్రపంచంలో మరి ఏ దేశమూ ఈ పద్ధతిని అనుసరించే ప్రయత్నం ఇంతవరకూ చేయలేదు.

దేశంలోని సకల సహజ వనరుల ప్రణాళికారచన భౌతిక ప్రణాళికారచనకు మరొక ప్రసిద్ధమైన ఉదాహరణ. దేశంలోని భూసారం, జలవిద్యుత్, ఖనిజ, అటవీసంపదలు మొదలైన సహజసిద్ధమైన వనరులను రక్షించడం, అభివృద్ధిపరచడం, పొదుపుగా వినియోగించడం సహజ వనరుల ప్రణాళికారచన లక్ష్యాలు. ప్రకృతి సిద్ధమైన వనరులను ఆధునిక, భవిష్యత్ తరాలవారికి సాధ్యమైనంతవరకు అధికతర ప్రయోజనం చేకూరేటట్లుగా చూడటం ఈ ప్రణాళికారచన ధ్యేయము. ఈ వనరులలో ఖనిజ సంపదలు వంటివి పరిమిత పరిమాణంలో ఉంటే. ప్రకృతిశక్తులైన ఎండ, వర్షం, వాయువుల ప్రతికూల ప్రభావంవల్ల భూమివంటి మరికొన్ని వనరులు సారహీనమవుతున్నాయి. ప్రకృతిసిద్ధ వనరులను నిర్లక్ష్యంగా వాడినా, వాటిపట్ల శ్రద్ధచూపక పోయినా, జాతి ఆర్థికస్థితిని కుంటుపర్చేటంతటి తీవ్రమైన తరుగుపరిస్థితులేర్పడుతాయి. సహజ వనరులకు ప్రణాళికారచన అవశ్యకత ఉందని ఇటీవలనే ఆధునిక దేశాలు మేల్కొన్నాయి. ఈ రకమైన ప్రణాళికారచన అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో "న్యూడీల్" కాలం నాటినుంచి ఆరంభమయింది. ముఖ్యంగా దీనిని శాఖీయ, రాష్ట్రీయ, ప్రాంతీయ స్థాయులలో చేయటం జరిగింది. దాదాపు అన్ని రాష్ట్రాలకూ ప్రణాళికా సంఘాలున్నాయి. సహజ వనరులను అభివృద్ధిపరచడానికి, వినియోగించడానికి ఉద్దేశించిన ప్రాంతీయ ప్రణాళికకు "టెన్నెసీ వాలీ అథారిటీ" ప్రసిద్ధమైన ఉదాహరణ. ఇది బహుళార్థసాధక పథకము. ఈ పథకం నాలుగు రాష్ట్రాలలో వరద నిరోధం, నీటి పారుదల, విద్యుదుత్పాదన, అడవుల పెంపకం, భూసార సంరక్షణ విషయాలను; ఆ రాష్ట్రాల నదీ పరీవాహక ప్రాంతాలలోని నౌకయాన విషయాలను నిర్వహిస్తుంది. ఫెడరల్ స్థాయిలో అమెరికా అధ్యక్షుని కార్యనిర్వాహక కార్యాలయంలో జాతీయ వనరుల ప్రణాళికా సంఘాన్ని (National Resources Board) స్థాపించడం జరిగింది. కాని, శాసన సభ (కాంగ్రెస్) మద్దతులేనందువల్ల ఇది తరవాత కొంతకాలానికి రద్దయింది.

రెండో ప్రపంచ సంగ్రామకాలంనాటి భారతదేశంలో "సహజ వనరులు - శాస్త్రీయ పరిశోధన" మంత్రిత్వశాఖ ఉండినది. గనుల, భూగర్భవిషయాలశాఖ (Bureau), భారతీయ వృక్షశాస్త్ర, జంతుశాస్త్ర విషయాల సర్వే సంఘాలు దాని అధీనంలోనే ఉన్నాయి. 1948 వ సంవత్సరపు గనుల, ఖనిజ వనరుల చట్టం, తదితర కేంద్రచట్టాల ననుసరించి దేశంలోని గనులను ఖనిజతైలంతోసహా ఖనిజ వనరులను క్రమబద్ధం చేయడానికి, అభివృద్ధి పరచడానికి సహజ వనరులు-శాస్త్రీయ పరిశోధన మంత్రిత్వశాఖ బాధ్యత వహిస్తుంది. నీటి పారుదల, విద్యుచ్ఛక్తి మంత్రిత్వశాఖ అంతర్‌రాష్ట్రనదులను, లోయలను, విద్యుదుత్పాదనను క్రమబద్ధం చేయడం, అభివృద్ధిపరచడం తన పరమావధిగా ఎంచుతుంది. పెద్దవిగాని, చిన్నవిగాని మొత్తం 185 నదీలోయ పథకాలు చేపట్టబడినాయి. వాటిలో 11 బహుళార్థసాధక పథకాలు, 60 నీటిపారుదల పథకాలు, 64 కేవలం విద్యుచ్ఛక్తి-పథకాలు ఉన్నాయి. పంజాబ్‌లోని భాక్రానంగల్ ప్రాజెక్ట్, ఒరిస్సాలోని హీరాకుడ్ ప్రాజెక్ట్, బీహారు పశ్చిమబెంగాల్

రాష్ట్రాలకు ఉపయుక్తమైన దామోదర్‌నదీలోయ ప్రాజెక్ట్, బృహత్ప్రథకాలలో ప్రసిద్ధమైనవి. దామోదర్‌నదీలోయ ప్రాజెక్ట్‌ను అమెరికాలోని ''టెన్నెసీవాలీ అథారిటీ'' తరహాలో ఏర్పర చడం జరిగింది. భూసార సంరక్షణ, అడవులు-అనే విషయాలు ఆహార వ్యవసాయ మంత్రిత్వ శాఖ అధీనంలో ఉన్నాయి.

ప్రజాశ్రేయస్సు ప్రణాళికారచన అంతిమ లక్ష్యము. దేశ ఆర్థికావసరాల మీద ప్రణాళికారచన ఆధారపడి ఉంటుంది. కాబట్టి భౌతిక ప్రణాళికారచన భౌతికాభివృద్ధే తన ప్రథమ లక్ష్యమనుకొన్నా అది సాంఘిక, ఆర్థిక కారకాలను నిర్లక్ష్యం చేయలేదు.

సాంఘిక, ఆర్థిక ప్రణాళికారచన (Social and Economic Planning) :

ఒక నియమిత కాలాన్ని తీసికొని, నిత్యావసర వస్తువులను, అత్యవసర సర్వీస్‌లను అవసరాధిక్యతనుబట్టి వరుసక్రమంలో ఏర్పాటుచేసి, ఇవి ఆ నియమిత కాలంలో సాధింపబడ టానికి ఉత్పత్తి, వినియోగాలను నియంత్రణచేసి, రాజ్యాధికార సంస్థలు దేశం అవసరాలను గురించి ముందుగా నిర్ణయించడానికి ఆర్థిక ప్రణాళికారచన అంటారు. సాంఘిక ప్రయోజ నాన్ని సత్వరమే సాధించడానికి ఈ విధమైన ప్రణాళికారచన ఉపయోగకరమైనది. ఉపాధి కల్పన, తలసరి జాతీయాదాయాన్ని పెంచడం లేదా జీవన స్థాయిని అభివృద్ధిపరచడం, లేదా కొన్ని నిత్యావసర వస్తువుల ఉత్పత్తిలో లేదా అత్యవసర సర్వీస్‌లలో జాతీయ స్వయం సమృద్ధిని సాధించడాన్ని సాంఘిక ప్రయోజనాలంటారు. అందువల్ల ఆర్థిక, సాంఘిక ప్రణాళికారచనలు పరస్పర పోషకాలు అనవలె. వీటిని సంయుక్తంగా పరిశీలించవలె.

సాంఘిక ఆర్థిక ప్రణాళికారచనలు దేశ ఆర్థిక రంగంలో ప్రభుత్వజోక్యాన్ని స్పష్టీకరిస్తాయి. జోక్యరహిత ఆర్థిక విధానానికి ఇది పూర్తిగా విరుద్ధమైనది. ప్రభుత్వ జోక్యం పరిధిలో తరతమ భేదాలుండవచ్చు. రష్యాలోవలె రాజ్యానికి ఉత్పాదక సాధనాలపై సంపూర్ణాధిపత్యం, నియంత్రణాధికారం ఉంటుంది. భారతదేశం వంటి చాలా ప్రజాస్వామ్య దేశాలలో మిశ్రమ ఆర్థిక విధానం అమలులో ఉంది. ఈ విధానాన్ని అనుసరించి ప్రభుత్వ ప్రైవేట్ రంగాలకు ఆర్థిక విషయాలలోగల ఆధిపత్యం స్పష్టమవుతుంది. మిశ్రమ ఆర్థిక విధానాన్ని అమలుచేసే రాజ్యం ప్రైవేట్ ఆర్థిక కార్యకలాపాలను, ఉత్పాదక సాధనాలను జాతీయం చేయలేదు. హీనపక్షంగా అది కేవలం ప్రణాళిక ననుసరించి ప్రైవేట్ రంగాన్ని క్రమబద్ధం చేయ ప్రయత్నించవచ్చు.

సాంఘిక ఆర్థిక ప్రణాళికా రచనకు సోవియట్ రష్యాను విశిష్టమైన ఉదాహరణగా పేర్కొనవచ్చు. 1921 వ సంవత్సరం నుంచి వరుసగా పంచవర్ష ప్రణాళికలను వ్యవసాయ పారిశ్రామిక రంగాలతో సహా జాతి ఆర్థిక జీవనంలోని ప్రతి రంగంలోను అమలు చేయడం జరిగింది. ఉత్పాదక సాధనాలను జాతీయం చేయడంవల్లనూ, అది అధికారవాద ప్రభుత్వం కావడంచేతనూ, ఈ సమగ్ర ప్రణాళికారచన సాధ్యమయింది. రష్యా ప్రణాళికా రచన విధానాన్ని 'ప్రజాసామ్య కేంద్రీకరణ' అని వర్ణిస్తారు. మాస్కోలోని ఉన్నత ప్రణాళికా సంఘాన్ని "గోస్ప్లాన్'' అంటారు. దీని అధీనంలో రాష్ట్ర, ప్రాంత, స్థానిక స్థాయులలో ప్రణాళికాసంఘాలు, విభాగాలున్నాయి. ప్రతి కర్మాగారానికి లేదా వ్యవసాయ క్షేత్రానికి ప్రణాళికా విభాగాలున్నాయి. ఒక్కొక్క అధీన విభాగం జాతీయ ప్రణాళికలో భాగంగా

తాను నిర్వహించదలిచిందీ, సాధించగలిగింది ఏమో. తన అభిప్రాయాలను "గోస్ప్లాన్" కు నివేదిస్తుంది. ఆ విధంగా వేలకొద్ది స్థానిక ప్రణాళికలు "గోస్ప్లాన్" కు దిగువ స్థాయి ప్రణాళికా విభాగాల నుంచి వస్తాయి. "గోస్ప్లాన్" తనకున్న బృహత్తర పాలక సిబ్బంది, సాంకేతిక సిబ్బంది సహాయంతో అవసరమైన మేరకు ఆ ప్రణాళికను వివరించడం, సవరించడం, జాతీయ ప్రణాళికగా క్రోడీకరించడం జరుగుతుంది. జాతీయ ప్రణాళికకు తుదిరూపాన్ని ఇవ్వడంలో కింది స్థాయి ప్రణాళికా సంఘాలకు గల పాత్రను గురించి "గోస్ప్లాన్" కు కింది స్థాయి ప్రణాళికా సంఘాలకూ మధ్య నిరంతరం సంప్రదింపులు, చర్చలు సాగుతూ ఉంటాయి. అందువల్ల ప్రణాళిక తయారయ్యేదిశలో కింది స్థాయి ప్రణాళికా సంఘాలకు తమ అభిప్రాయాన్ని వ్యక్తం చేయడానికి చాలా స్వేచ్ఛ ఉంది. రష్యా ప్రణాళిక రచనలో ఇది "ప్రజాస్వామిక" దశ. ఏమైనప్పటికీ తుది నిర్ణయం చేసే అధికారం "గోస్ప్లాన్" కు, ప్రజా కమిషనర్ల సమితికి మాత్రమే ఉంది. ప్రణాళికా సిద్ధమైన తరవాత స్థానిక ప్రణాళికా సంఘాలు నిస్సందేహంగా ప్రణాళికలో తమకు కేటాయించిన భాగాన్ని అమలు పరచవలె. ఆ విధంగా అమలు చేయకపోతే దారుణమైన పరిణామాలు సంభవిస్తాయి. దీనినే "కేంద్రీకరణ" విధానం అంటారు. రెండో ప్రపంచ సంగ్రామంలో రష్యా తన సైన్యాలకు అవసరమైన సామగ్రిని సవ్యంగా సరఫరా చేయగలిగింది. భయంకరమైన జర్మనీ దండయాత్రను నిలువరించగలిగింది. రష్యా ప్రణాళికా రచన సఫలీకృతమైందని నిరూపించడానికి ఈ ఒక్క దృష్టాంతం చాలు. అయితే రష్యా ప్రణాళికా సంఘాలు పేరు పొందినవని, సుశిక్షితమైనవని, ప్రణాళికలు దోషరహితమైనవని అనడానికి వీలులేదు. ప్రణాళికలను అమలు చేయడంలో తప్పుదారులు తొక్కడం, ప్రణాళికలు విఫలం కావడం, ప్రణాళికలు దోషపూరితాలు కావడంచేత ప్రతిష్టంభనలు ఏర్పడటం, తత్ఫలితంగా దానికి బాధ్యులైనవారిని "ప్రక్షాళన"చేయడం, 'పదవీచ్యుతులను గావించడం' జరిగింది.

నాజీ జర్మనీ, ఫాసిస్టు ఇటలీ, ఇటీవలిగా నవచైనా దేశాలుకూడా వివరంగా అధికార వాద పద్ధతులలో ఆర్థిక సాంఘిక ప్రణాళికా రచనను చేసినాయి.

పాలక ప్రణాళికారచన (Administrative Planning) :

నిర్వహణలోని ఒకానొక దశను పాలక ప్రణాళికా రచన అంటారు. చేపట్టవలసిన కార్యక్రమాన్ని అది ముందుగా నిర్ణయిస్తుంది. ఈ కార్యక్రమ నిర్వహణకు అవసరమైన వ్యవస్థను, సిబ్బందిని, సామగ్రిని, ప్రక్రియలను పాలక ప్రణాళికా రచన కల్పిస్తుంది. విపులంగా చెప్పవలెనంటే వ్యవస్థీకరణ, బడ్జెట్, సిబ్బంది, ప్రక్రియలకు సంబంధించిన సమస్యలన్నీ పాలక ప్రణాళికారచనలో చేరిఉన్నాయి. వాస్తవానికి "POSDCORB" కార్యకలాపాలలో అన్ని దశలలోను ప్రణాళికా రచన ఇమిడిఉంది. ఉద్యోగరీత్యా సిబ్బందిలో పరస్పర సంబంధాలను ఏర్పరచే ప్రణాళికనే వ్యవస్థ అంటాము. ఆర్థిక ప్రణాళికకు మారు పేరు బడ్జెట్. పాలన ప్రణాళిక ఎంత విపులంగా ఉంటే, ప్రణాళికను అమలు పరచడంలో జాప్యం, దుబారా, అనిశ్చిత పరిస్థితులు, ప్రతిష్టంభనలు అంత తక్కువగా ఉంటాయి.

భారతదేశంలో ప్రణాళికారచన

(Planning in India)

భారతీయులకు స్వాతంత్ర్యం రాకపూర్వం నుంచే ప్రణాళికారచన ఆవశ్యకతను గురించి మాట్లాడుతుండటం జరిగింది. 1937 వ సంవత్సరంలో మాత్రం భారత జాతీయ కాంగ్రెస్, పండిత నెహ్రూ అధ్యక్షతన ప్రణాళికా సంఘాన్ని స్థాపించడం జరిగింది. కాని స్వాతంత్ర్యం వచ్చేవరకూ గణనీయమైన పని జరగనేలేదు. నిర్దిష్టమైన ప్రణాళికను తయారు చేయడానికి 1950 వ సంవత్సరం మార్చినెలలో జాతీయ ప్రణాళికాసంఘం స్థాపన జరిగింది. అది ప్రథమ పంచవర్ష ప్రణాళికను రూపొందించి దే. 9-7-1951 న సమర్పించింది. ప్రణాళికా యంత్రాంగానికి కింది సంస్థలు అనుబంధితమైనాయి. (1) 1952 వ సంవత్సరంలో జాతీయాభివృద్ధి మండలి, (2) సాంఘికాభివృద్ధి. జాతీయ విస్తరణ కార్యక్రమాల సాఫల్యాన్ని అంచనా వేయడానికి 1952 వ సంవత్సరంలో స్థాపితమైన కార్యక్రమ పరిశీలనావ్యవస్థ, (3) 1956 వ సంవత్సరంలో స్థాపితమైన ప్రణాళికాపథకాల సంఘము. ఈ త్రివిధ సంస్థలు వాటి శాఖలు దేశమంతటా అనేక స్థాయులలో విస్తరించి, భారత ప్రణాళికాసంఘం యంత్రాంగంలో అంతర్భాగాలైనాయి. మనం వాటి వ్యవస్థీకరణ, విధులను గురించి క్లుప్తంగా పరిశీలిద్దాము.

ప్రణాళికా సంఘము (The Planning Commission)

ప్రణాళికాసంఘంలో ఏడుగురు సభ్యులుంటారు. ప్రధానమంత్రి సంఘానికి అధ్యక్షుడుగాను, ప్రణాళిక, ఆర్థిక, రక్షణ మంత్రులు సభ్యులుగా వ్యవహరిస్తారు. మిగిలిన ముగ్గురు సభ్యులలో ఒకరు-అనుభవజ్ఞుడు, పార్లమెంటు సభ్యుడు అయిన ప్రజానాయకుడు, మరొకరు-విద్యావేత్త, మూడవవారు—పాలనానుభవం కలిగిన వ్యక్తి (సాధారణంగా పదవీ విరమణ చేసిన సివిల్ సర్వీస్ ఉద్యోగి అయిఉంటాడు), ఉంటారు, మంత్రివర్గ గణాంక సలహాదారుకూడా ప్రణాళికాసంఘ సమావేశాలకు హాజరవుతాడు. కాబినెట్ మంత్రులకు, సంఘ సభ్యులకూ సమాన హోదా, జీతబత్తేలు లభిస్తాయి. ఒక్కొక్క సభ్యుడు ఒకటి లేదా అంతకన్న ఎక్కువ అంశాలపై ఆధిపత్యాన్ని వహించి ఆయా విషయాలకు సంబంధించిన సమస్యల అధ్యయనానికి తగిన సూచనలిస్తారు. ప్రణాళికా సంఘం ప్రణాళికలను రూపొం దిస్తుంది, సవరిస్తుంది. అది ప్రణాళికలకు సంబంధించిన విషయాలలో కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల మధ్యగాని, కేంద్ర ప్రభుత్వం, ప్రణాళికాసంఘం సభ్యుల మధ్యగాని పొడసూపిన భిన్నాభిప్రాయాలను, విధానానికి సంబంధించిన సర్వవిషయాలను పరిష్కరిస్తుంది.

ప్రణాళికాసంఘ కార్యకలాపాన్ని మూడు ప్రధానమైన శాఖలుగా వ్యవస్థీకరించడం జరిగింది. (1) కార్యక్రమ సలహాదారుల శాఖ, (2) సాధారణ సచివాలయం, (3) సాంకేతిక విభాగాలు.

ప్రభుత్వంలో ఆదనపు కార్యదర్శులతో సమానమైన హోదాగల నలుగురు అనుభవజ్ఞులైన అధికారులు కార్యక్రమ సలహాదారులుగా ఉంటారు. వీరు వివిధ పథకాలను, ప్రాజెక్టులను, ఆర్థిక విషయాలను, ప్రజాసహకారాన్ని, ప్రణాళికాపాలనను, అమలుపరచడంలో సాధించిన ప్రగతికి సంబంధించిన అంచనాను ప్రణాళికా సంఘానికి తెలియజేస్తారు.

సాధారణ సచివాలయం నాలుగు శాఖలుగా వ్యవస్థీకరించబడింది. అవి : (1) పాలక శాఖ (2) ప్రణాళికా సమన్వయ శాఖ (3) సాధారణ సమన్వయ శాఖ (4) సమాచార ప్రచార శాఖ.

ఇరవై సాంకేతిక విభాగాలున్నాయి. వీటిని స్థూలంగా రెండు గణాలుగా విభజించవచ్చు. (1) సాధారణ విభాగాలు, (2) విషయ సర్వస్వ విభాగాలు (Subject divisions). సాధారణ విభాగాలు ఆర్థిక సాంఘిక ప్రణాళికా రచనకు సంబంధించిన అన్ని సమస్యలను నిర్వహిస్తాయి. మరోవంక విషయ సరస్వ విభాగాలు ప్రణాళికా రచనలో ప్రత్యేకాంశాలైన నీటి పారుదల, విద్యుచ్ఛక్తి, ఆహారం, వ్యవసాయం, విద్య, గృహనిర్మాణం మొదలైన సమస్యలను నిర్వహిస్తాయి.

ప్రణాళికా సంఘానికి అసంఖ్యాకమైన సలహా సంఘాలు కూడా ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు నీటి పారుదల, విద్యుచ్ఛక్తి ప్రాజెక్టుల సంఘము, సమన్వయ సంఘము, పరిశోధనా కార్యక్రమ సంఘము.

జాతీయాభివృద్ధి మండలి (The National Development Council)

జాతీయాభివృద్ధి మండలి 1952 వ సంవత్సరంలో స్థాపించబడింది. దానికి ప్రధానమంత్రి అధ్యక్షుడు. కేంద్ర ఆహార, ఆర్థిక, దేశ వ్యవహారాల, రక్షణ మంత్రులు ప్రణాళికా సంఘ సభ్యులు; రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రులందరూ సభ్యులు. తమ తమ శాఖలకు చెందిన విషయాలు చర్చకు వచ్చినప్పుడు ఇతర మంత్రులు కూడా ఆహ్వానితులుగా మండలి సమావేశాలకు హాజరు కావచ్చు. ప్రస్తుతం ఈ మండలి సభ్యత్వం 30 వరకూ ఉంది. కొద్దిమంది కేంద్ర మంత్రులతోను, 9 మంది రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రులతోను ఏర్పాటయిన ఒక చిన్న స్థాయీసంఘం కూడా ఉంది. ప్రణాళికా సంఘం కార్యదర్శి జాతీయాభివృద్ధి మండలి కార్యదర్శిగా కూడా వ్యవహరిస్తాడు.

కేంద్ర ప్రభుత్వానికి, ప్రణాళికాసంఘానికి, రాష్ట్రప్రభుత్వాలకుమధ్య సమన్వయాన్ని సాధించడం జాతీయాభివృద్ధి మండలి ప్రప్రథమ కర్తవ్యము. రాష్ట్రాలు తమ పరిధిలో స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి కలిగి ఉంటాయి. కాని ప్రణాళికా రచన సఫలీకృతం కావలెనంటే ప్రణాళికలను తయారు చేయడంలోను, వాటికి ఆర్థికంగా పెట్టుబడి పెట్టడానికీ, ఆ ప్రణాళికలను అమలు పరచడానికీ, కేంద్ర రాష్ట్రప్రభుత్వాల మధ్య ఉమ్మడి కృషి చాలా అవసరము. జాతీయాభివృద్ధి మండలి నిష్కపటమైన, స్వేచ్ఛాయుతమైన చర్చల ద్వారా అటువంటి ఉమ్మడి కృషి జరగడానికి వీలైన వేదికను ఏర్పరుస్తుంది. జాతీయాభివృద్ధి మండలి కింది కర్తవ్యాలను కూడా నిర్వర్తిస్తుంది. అవి: (1) ఎప్పటికప్పుడు జాతీయ ప్రణాళిక అమలు జరుగుతున్న తీరును పునర్విమర్శ చేస్తూఉండటం, (2) జాతీయాభివృద్ధిని చేకూర్చే సాంఘిక ఆర్థిక విధానానికి సంబంధించిన ముఖ్యమైన సమస్యలను పరిశీలించడం, (3) ప్రణాళిక లక్ష్యాలను అధిగమించడానికి, పాలన సామర్థ్యాన్ని పెంపొందించడానికి, ప్రజాసహకారాన్ని పొందడానికి, తక్కువ అభివృద్ధి చెందిన ప్రాంతాలు, వర్గాలతోసహా దేశంలోని అన్ని భాగాలలోను సమతుల్యమైన సత్వరాభివృద్ధి నిశ్చయంగా చేకూరడానికి తీసుకోవలసిన చర్యలను సిఫారసు చేయడం.

జాతీయాభివృద్ధి మండలికి రాజ్యాంగపరమైన హామీ లేకపోయినా, పార్లమెంటు చట్టమేదీ దానికి మద్దతుగా లేకపోయినా, సైద్ధాంతికంగా చూస్తే ప్రణాళికా సంఘానికి సలహా సంఘంకన్న మించినది కాకపోయినా, ప్రయోగాత్మకంగా అది సల్పే కృషివల్ల, విధాన నిర్ణయం సంఘంగా రూపొందింది. ఉన్నతాధికారులంతా దానిలో సభ్యత్వాన్ని కలిగి ఉన్నందు వల్ల కేంద్ర రాష్ట్ర మంత్రివర్గాలు, పార్లమెంటు కూడా దాని సిఫారసులను అంగీకరించి తీరవలసినదే. అందువల్ల దాని సిఫారసులు ఆచరణలో విధాన నిర్దేశాలే అవుతాయి. ఈ మండలి ప్రణాళికా సంఘాన్ని అజ్ఞాతంలో ఉంచివేసింది, పరిశోధనాసంస్థ స్థాయికి నెట్టివేసింది. నిజానికి జాతీయాభివృద్ధి మండలి అగ్రగామి మంత్రివర్గంగా తయారయిందనీ, పార్లమెంటుకు, కేంద్ర రాష్ట్ర మంత్రివర్గాలకు రాజ్యాంగప్రకారం సంక్రమించిన అధికారులను తనవిగా భావించ ప్రయత్నిస్తున్నదనీ జాతీయాభివృద్ధి మండలిపై ఫిర్యాదులు చేయడం జరిగింది. ఈ మండలి ఆహార మంత్రిత్వ శాఖను సంప్రదించకుండానే 1958 వ సం॥లో ఆహారోత్పత్తి లక్ష్యాలను పెంచింది. రాష్ట్రాలను సంప్రదించకుండానే 1958 వ సం॥లో రాష్ట్రాల వర్తక వ్యాపార విషయాలలో నిర్ణయాలు చేసింది. దేశంలో అవిచ్ఛిన్నమైన పార్టీ విధానం (Monolithic Party Pattern) అమలులో ఉన్నంతవరకూ కేంద్ర, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలలో కాంగ్రెస్ పార్టీ పాలన ఉన్నంత కాలమూ, మండలి ధోరణి ఏరకమైన ఇబ్బందినీ కలిగించక పోవచ్చు. కాని కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలలో వివిధ పార్టీలు అధికారంలో ఉన్ననాడు లేదా రాష్ట్రాలు తమ హక్కులను గుర్తించవలెననీ, తమ ఇబ్బందులను తీర్చవలెననీ మండలిని ఒత్తిడి చేసిననాడు, క్లిష్టమైన సమస్యలు ఉత్పన్నమయ్యే అవకాశం ఉంది.

ప్రణాళిక ప్రాజెక్టుల సంఘము (The Committee on Plan Projects) :

జాతీయాభివృద్ధి మండలి నిర్ణయానుసారంగా 1956 వ సం॥లో ఈ సంఘం స్థాపితమయింది. ఈ సంఘానికి దేశవ్యవహారాల మంత్రి అధ్యక్షుడు; ప్రణాళికా, ఆర్థిక శాఖల మంత్రులూ, ప్రణాళికా సంఘం ఉపాధ్యక్షుడు, సభ్యులు. వీరుకాక ఒక్కొక్క రకం పథకానికి రాష్ట్ర ముఖ్యమంత్రులు ఇద్దరు చొప్పుననూ, ఆయా పథకానికి చెందిన శాఖాధిపతి అయిన కేంద్రమంత్రిని గూడా ఈ సంఘ సభ్యులుగా ప్రధానమంత్రి నియమిస్తాడు. ఆర్థిక శాఖా సంయుక్త కార్యదర్శి ఈ సంఘానికి కార్యదర్శిగా వ్యవహరిస్తాడు. ఇతడు O&M విభాగానికి సంచాలకుడుగాను, ప్రత్యేక పునర్వ్యవస్థీకరణ విభాగానికి అధిపతిగా కూడా ఉంటాడు.

ప్రణాళికా పథకాల సంఘం కింది విధులను నిర్వర్తించవలసి ఉంది :

(1) ప్రధానమైన పథకాలను తనిఖీ చేయడానికి, పరిశీలించడానికి ప్రత్యేకంగా ఎన్నికచేయబడిన గణాలను వ్యవస్థీకరించడం.

(2) పథకాలను అమలు పరచడంలో పొదుపరితనాన్ని, సామర్థ్యాన్ని చేకూర్చగల ప్రామాణిక ప్రక్రియలను, పద్ధతులను, యుక్తమైన వ్యవస్థీకరణ విధాలను సూత్రీకరించడానికి పరిశోధనాత్మక అధ్యయనాలను నిర్వహించడం.

(3) పథకాలను, వాటిని అమలుచేసే సంస్థలను తనిఖీ చేయడానికి ఎడతెగని

దక్షత ప్రధానమైన ఆడిట్ (Continuous Efficiency Audit)ను ఏర్పరచడం.

(4) జాతీయాభివృద్ధి మండలి అప్పగించిన కార్యాలను చేపట్టడం.

కార్యక్రమ మూల్యాంకన సంస్థ (Programme Evaluation Organization):

కార్యక్రమ పరిశీలనా వ్యవస్థ, సాంఘికాభివృద్ధి, జాతీయ విస్తరణ సేవాకార్యక్రమాలు, అమలు జరిగే తీరును బేరీజు వేయడానికి 1952 వ సం॥లో స్థాపితమయింది. ప్రణాళికాసంఘం సూచనలకులోబడి ఈ వ్యవస్థ పనిచేస్తుంది. ఈ వ్యవస్థలో ఒక సంచాలకుడు, ఇద్దరు ఉప సంచాలకులు, ఎనిమిదిమంది పరిశోధనాధికారులు, తదితర సిబ్బంది పనిచేస్తారు. ఇది ప్రధాన కార్యాలయ వ్యవస్థ. ఇదేకాక క్షేత్రవ్యవస్థ కూడా దీని అధీనంలో ఉంది. దీని క్షేత్రవ్యవస్థ తూర్పు, ఉత్తర, దక్షిణ జోనులుగా వ్యవస్థీకృతమయింది. ఈ మూడు జోనులలో ఒక్కొక్కదానికి ఒక్కొక్క ప్రాంతీయ పరిశీలనాధికారి అధిపతిగా ఉంటాడు. తూర్పు జోనుకు కలకత్తా, ఉత్తర జోనుకు ఢిల్లీ, దక్షిణ జోనుకు బొంబాయిలలో ప్రధాన కార్యాలయాలున్నాయి. ఈ ప్రాంతీయాధికారులకు ఇరవై మంది పథక పరిశీలనాధికారులు చేదోడు వాదోడుగా ఉంటారు.

కార్యక్రమ పరిశీలనా వ్యవస్థకు కింది విధ్యుక్త ధర్మాలున్నాయి :

(1) సాంఘికాభివృద్ధికి అమలుచేసిన పద్ధతులను, సాధించిన ఫలితాలను ఎప్పటికప్పుడు పరిశీలన జరపడం.

(2) ఏయే పద్ధతులు ఉపయుక్తాలుగా నిరూపితమైనవో, ఏవి నిష్ప్రయోజనమైనవో, దాని కారణాలేవో నిర్ణయించడం.

(3) దేశ ఆర్థిక విధానం మీద, జీవన పరిస్థితుల మీదగల సాంఘికాభివృద్ధి కార్యక్రమ ప్రభావాన్ని మదింపు చేయడం.

(4) ఎప్పటికప్పుడు పరిశీలనా నివేదికలను తయారుచేసి జారీ చేయడం.

ప్రథమ పంచవర్ష ప్రణాళిక (The First Five year Plan) :

ఇంతవరకూ భారతదేశంలోని ప్రణాళికా వ్యవస్థను వివరంగా పరిశీలించినాము. ప్రణాళికా కార్యాచరణకు సంబంధించి ఇప్పటి వరకూ భారతదేశం నాలుగు పంచవర్ష ప్రణాళికలను ప్రవేశ పెట్టింది. ప్రస్తుతం నాలుగవ పంచవర్ష ప్రణాళిక అమలులో ఉంది. మొదటి మూడు పంచవర్ష ప్రణాళికల పరిధి, లక్ష్యాలను సంక్షిప్తంగా పరిశీలిద్దాము.

1951-56 సం॥ల మధ్య కాలమైన అయిదు సంవత్సరాల గడువుకు తొలి పంచవర్ష ప్రణాళిక ఉద్దిష్టమయింది. దాని మొత్తం పెట్టుబడి రు. 3360 కోట్లు. ఈ మొత్తంలో 1560 కోట్ల రూపాయలు ప్రభుత్వ రంగానికి, 1800 కోట్ల రూపాయలు ప్రైవేటు రంగానికి ఉద్దిష్టమయినాయి.

ప్రథమ పంచవర్ష ప్రణాళిక లక్ష్యాలు : (1) అనతికాలంలోనే ఆహార ముడి పదార్థాల ఉత్పత్తిని పెంచడం. ఆ లక్ష్య సాధనకు నీటి పారుదల, విద్యుచ్ఛక్తి పథకాలను అభివృద్ధి పరచడం; (2) సాధన వస్తువుల, సాంకేతిక వనరులను అభివృద్ధి పరచడానికి, ఉపాధి కల్పనను విస్తృత పరచడానికి అత్యవసరమైన పథకాలను అమలు పరచడం : (3) సాంఘిక సేవారంగంలో ప్రగతిని దృఢతరం చేసి విస్తృతపరచడం ; (4) అంతగా

అభివృద్ధి చెందని రాష్ట్రాలలో శీఘ్రంగా అభివృద్ధిని సాధించడానికి తగినన్ని పరిపాలక, సాంఘిక సేవా సదుపాయాలను కల్పించడం.

వ్యవసాయము, నీటి పారుదల, విద్యుదుత్పాదన, రవాణా, పరిశ్రమలు, లఘు పరిశ్రమలు, గృహపరిశ్రమలు. గృహనిర్మాణము, పునరావాసము, సాంఘిక సేవారంగాలలో సాధించవలసిన లక్ష్యాలను విధించడం జరిగింది.

ద్వితీయ పంచవర్ష ప్రణాళిక (The Second Five Year Plan) :

1956-62 సం॥ల మధ్య కాలానికి ద్వితీయ పంచవర్ష ప్రణాళిక వర్తిస్తుంది. దీని మొత్తం పెట్టుబడి 6750 కోట్ల రూపాయలు. దీనిలో ప్రభుత్వరంగం పెట్టుబడికోసం 3650 కోట్ల రూపాయలు లభించగా ప్రైవేట్ రంగానికి రూ. 3100 కోట్లు కేటాయించినారు. ఈ ప్రణాళిక ప్రధాన లక్ష్యాలు : (1) జాతీయాదాయంలో గణనీయమైన అభివృద్ధి సాధన; (2) ప్రధానమైన భారీపరిశ్రమల అభివృద్ధికి ప్రాధాన్యంఇస్తూ సత్వర పారిశ్రామికీకరణ సాధన (3) ఉపాధి కల్పనావకాశాలను విస్తృతపరచడం ; (4) ఆదాయసంపదలో అసమానతలను తగ్గించడం, ఆర్థికశక్తిని మరింత సమంగా పంపిణీ చేయడం.

తృతీయ పంచవర్ష ప్రణాళిక (The Third Five Year Plan) :

1961 నుంచి 1966 వరకు గల అయిదు సంవత్సరాలకు తృతీయ పంచవర్ష ప్రణాళికను స్వీకరించడం జరిగింది. దాని మొత్తం పెట్టుబడి 10,200 కోట్ల రూపాయలలో 6200 కోట్లరూపాయలు ప్రభుత్వ రంగానికి కేటాయిస్తే రూ. 4000 కోట్లు ప్రైవేట్ రంగానికి కేటాయించడం జరిగింది. ఈ ప్రణాళిక లక్ష్యాలు : (1) సంవత్సరానికి జాతీయాదాయంలో 5 శాతానికి మించిన పెరుగుదలను సాధించడం. తదుపరి ప్రణాళికా కాలంలో కూడా ఈ పెరుగుదల నిలిచి ఉండేటట్లుగా పెట్టుబడి విధానం రూపొందించడం జరిగింది. (2) వ్యవసాయోత్పత్తిని పెంచడం, ఆహార ధాన్యాలలో స్వయం సమృద్ధిని సాధించడం. (3) ఉక్కు, బొగ్గు, విద్యుచ్ఛక్తి వంటి ప్రధానమైన పరిశ్రమలను విస్తరింపజేయడం, యంత్రపరికరాలను ఉత్పత్తి చేయగల స్తోమతను సంపాదించి భవిష్యత్తులో పారిశ్రామికీకరణ అవసరాలను తీర్చడం, (4) దేశంలో మానవశక్తి (Man-Power) వనరులను అత్యంత గరిష్ఠస్థాయి మేరకు వినియోగించడం, ఉపాధికల్పనావకాశాలలో గణనీయమైన పెరుగుదలను నిశ్చయంగా కల్పించడం, (5) ప్రజల ఆదాయ సంపదలోగల అసమానతను తగ్గించడం, ఆర్థిక శక్తిని మరింత సమంగా పంపిణీ చేయడం.

భారతదేశంలో ప్రణాళికా ప్రక్రియ (Planning Procedure in India) :

భారతదేశంలోని ప్రణాళికా ప్రక్రియను నాలుగు దశలుగా విభజించవచ్చు. తొలి దశలో - కేంద్ర మంత్రిత్వశాఖలతోను, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలతోను ముందుగా సంప్రదించిన తరవాత, అవసరమని తోచిన పథకాల ముసాయిదాలను (Rough sketches) ప్రణాళికా సంఘం తయారుచేస్తుంది. లభ్యమయ్యే వనరులను దృష్టిలో ఉంచుకొని అధిక ప్రాధాన్యంగల పథకాలను వరుసక్రమంలో నిర్ణయించి, కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల మధ్య ఈ వనరుల పంపిణీ ఏ విధంగా జరగవలెనో కూడా అది స్థూలంగా నిర్ణయిస్తుంది. జాతీయాభివృద్ధి మండలి పీఠికి తాత్కాలికా మోదాన్ని తెలిపిన తరవాత ఈ పథకాలను ఆయా కేంద్ర మంత్రిత్వశాఖలకు, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు తెలియపరచడం జరుగుతుంది.

రెండవ దశలో—తమకు కేటాయించిన వనరులను దృష్టిలో పెట్టుకొని వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలు, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు తమ తమ ప్రణాళికలను తయారుచేస్తాయి. ఈ పని చేసేటందుకు రాష్ట్ర జిల్లా స్థాయుల్లో రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు ప్రణాళికా యంత్రాంగం ఉంది. సాధారణంగా ప్రతి రాష్ట్ర శాఖలోను, ముఖ్యంగా అభివృద్ధి కార్యక్రమాలను అమలు చేసే శాఖలలో ప్రణాళికా విభాగాలు వేరువేరుగా ఉంటాయి. ఈ ప్రణాళికలను అంతశ్శాఖీయ సంఘాలు సమన్వయ పరుస్తాయి. ఆయా శాఖల కార్యదర్శులు ఈ సంఘంలో సభ్యులుగా ఉంటారు. రాష్ట్ర ప్రభుత్వ ప్రధాన కార్యదర్శి ఈ సంఘానికి అధ్యక్షుడు. జిల్లా స్థాయిలో జిల్లా ప్రణాళికా సంఘాలున్నాయి. గ్రామ పంచాయతీలు, పంచాయతీ సమితులు పంపిన ప్రణాళికలను జిల్లా ప్రణాళికా సంఘాలు సమన్వయపరుస్తాయి. రాష్ట్ర స్థాయిలో 'డెవలప్‌మెంట్ కమిషనర్' అనే అధికారి ఉంటాడు. అతడు జిల్లా ప్రణాళికలను సమన్వయ పరుస్తాడు. రాష్ట్రస్థాయిలో పనిచేసే విభాగాన్ని ప్రణాళిక బోర్డ్ లేదా ప్రణాళికా సంఘం అంటారు. అది శాఖీయ, జిల్లా ప్రణాళికలను సమన్వయ పరుస్తుంది. ముఖ్యమంత్రి, అభివృద్ధి సాధన సంఘం, దానికి సాధారణ విధానాన్ని, నిర్దేశాలను సమకూరుస్తారు.

కేంద్ర మంత్రిత్వ శాఖలు, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు పంపిన ప్రణాళికలు ప్రణాళికా సంఘానికి చేరడంతో మూడవ దశ ప్రారంభమవుతుంది. ఈ దశలోనే వివిధ ప్రణాళికలను సమైక్యపరిచి పొందికైన ముసాయిదా జాతీయ ప్రణాళికను రూపొందిస్తారు. ప్రజల వ్యాఖ్యానాలను, విమర్శలను, సలహాలను పొందే నిమిత్తం ముసాయిదా ప్రణాళికను ప్రచురించడం జరుగుతుంది.

నాలుగవ దశలో – ప్రజలు, కేంద్ర మంత్రిత్వ శాఖలు, రాష్ట్రాలు విమర్శలు చేయడం, సలహాల నివ్వడం పూర్తి అయిన తరవాత చర్చలు, సంప్రదింపుల ద్వారా అంగీకారాన్ని సాధించడం, ఒప్పందం కుదిరిన విధంగా ప్రణాళికను తయారుచేసి కేంద్ర మంత్రివర్గం అనుమతి కోసం సమర్పిస్తాయి. మంత్రివర్గం సమ్మతించగానే, ఆ ప్రణాళికను జాతీయాభివృద్ధి మండలి సిఫారసులకోసం పంపుతారు.* మండలి చేసిన సిఫారసులను ప్రణాళికా సంఘం పరిశీలించి, ప్రణాళికలో చేర్చి, ప్రణాళికకు తుది రూపాన్నిచ్చి పార్లమెంటు ధృవీకరణకు పంపుతుంది. పార్లమెంటు తన అనుజ్ఞ ఇవ్వగానే ఆ ప్రణాళిక రానున్న అయిదు సంవత్సరాలకు జాతీయ ప్రణాళిక అవుతుంది. దానిని అమలుచేసే కార్యక్రమం ప్రారంభమవుతుంది.

ప్రణాళికారచన ప్రజాస్వామ్య విరుద్ధమా? (Is Planning Undemocratic?) :

స్వేచ్ఛా విధాన (Laissez-Fair) ఆర్థిక శాస్త్రవేత్తలు సాంఘిక ఆర్థిక ప్రణాళికారచనను నిష్ఫలమైనదిగాను, ప్రజాస్వామ్య విరుద్ధమైనదిగాను పరిగణిస్తారు. దీనికి ఉదాహరణగా ఫ్రెడరిక్ హేక్ (Frederic A. Hayeck) వాదనను పేర్కొవచ్చు. **"పటిష్టమైన ఆర్థిక ప్రణాళికను తయారుచేయడానికి అసంఖ్యాకమైన కారకాలను పరిగణనలోకి తీసుకోవలె. ఏకేంద్ర సంస్థకైనా ఈ కారకాలను గురించి పరిపూర్ణమైన అవగాహన ఉండటం అసంభవము,"** అని తన ప్రసిద్ధమైన పుస్తకం "దాస్యానికి దారి" (The Road to

Serfdom) లో వ్రాసినాడు. అందువల్ల ప్రణాళికారచన కార్యాన్ని వివిధ ప్రణాళికా ఉప విభాగాల మధ్య వికేంద్రీకరణ చేయవలె. ఇక్కడ మళ్ళీ సమన్వయ సమస్య వస్తుంది. వివిధ వస్తువుల సరఫరాలోను, వాటికి ఉన్న గిరాకీలోను ఎప్పటికప్పుడు సంభవించే మార్పులన్నింటినీ తగిన తరుణంలో ఏ కేంద్ర సమన్వయ సాధన సంఘమూ పూర్తిగా తెలుసుకోలేదు. కాబట్టి సమన్వయ సమస్య అపరిష్కృతంగానే ఉండిపోతుంది. ఎప్పటికప్పుడు సంభవించే మార్పులను తనంతటతానే నమోదుచేసి నిర్ణయం చేయడానికి ప్రయోజనకరమైన నిర్దేశాన్ని చూపగల సాధనం అవసరమవుతుంది. ''స్వేచ్ఛాయుత ఆర్థిక విధానం'' (Free economy) ఏకైక ఫలసాధన పద్ధతి (The competitive system)లో గల ధరల విధానమే ఈ సాధనాన్ని సమకూరుస్తుంది. ఏకైక ఫల సాధక ఆర్థిక విధానాలను గుణమైన ధరల విధానం సమకూర్చిన మార్గదర్శకత్వాన్ని పరిహరించడం, దాని స్థానంలో క్రియాత్మక ఆర్థిక శక్తులకు సంబంధంలేని స్వచ్ఛందమైన ప్రణాళికను ఉంచడం, ప్రణాళికా రచనలో చేరి ఉన్నాయి. కాబట్టి అటువంటి ప్రణాళికను బయటినుంచి విధించడం జరుగుతుంది. దానిని వ్యక్తుల స్వేచ్ఛాయుత చొరవను, సాహసాన్ని నిబంధించి అధికారవాద పద్ధతులలోనే నిర్వహించడం జరుగుతుంది.

ప్రణాళికారచన పరిధి విశ్వజనీనమైనదీ, సర్వసామాన్యమైనదీ కానట్లయితే, ఆర్థిక రంగంలో అది అంతర్జాతీయంగా గందరగోళాన్ని సృష్టిస్తుంది, ఒడుదుడుకులను కలిగిస్తుంది. ఈనాడు ప్రపంచమంతా ఏకైక ఆర్థిక విభాగంగా ఏర్పడింది. జాతీయ స్థాయిలో చేసిన ప్రణాళికా రచన ప్రభావం ప్రపంచంలోని అనేక ప్రాంతాల మీద ఉంటుంది. దీని ప్రభావం ఫలితంగా వివిధ దేశాలలోని ఆర్థిక విధానం అనేక మార్పులకు గురి కావచ్చు. తత్ఫలితంగా విపత్కర పరిణామాలు సంభవించవచ్చు. అయినా వీటితో జాతీయ ప్రణాళికకు అవసరం ఉండదు. కరపటికి ఆయా దేశాలలో ఉత్పన్నమైన ఆకస్మిక పరిణామాలను ఎవరూ అదుపులో పెట్టలేరు. అందువల్ల వ్యాధికన్న ఔషధమే హానికరమైనదని ఋజువైనది.

ప్రణాళికా రచన ప్రజాస్వామ్య విరుద్ధమా అన్న ప్రశ్న; భోజనం చేయడం అనారోగ్యమా అని ప్రశ్నించడం వంటిదే! ఆరోగ్యం, అనారోగ్యం అనేది మనం ఏమి తింటాము, ఎట్లా తింటాము అనే దానిమీద ఆధారపడి ఉంటుందని మాత్రమే ఈ ప్రశ్నకు జవాబు చెప్పగలము. ఇదే విధంగా ప్రణాళికా రచనకు వ్యతిరేకంగా లేవదీసిన అభ్యంతరాలు ప్రణాళికా రచనకే పరిమితమై ఉండక తరచుగా అవి ప్రణాళికా రచన లక్ష్యాలు, పద్ధతులకు సంబంధించినవిగా ఉంటున్నాయి. ప్రత్యేకించి ఏవో కొన్ని ప్రణాళికలు, వాటి విషయ సంగ్రహాన్నిబట్టి లేదా పద్ధతులనుబట్టి మంచివి కావచ్చు లేదా చెడ్డ కావచ్చు. కాని ప్రభుత్వ పాలనలో ప్రణాళికా రచన నిర్వహించే ప్రముఖమైన పాత్రను త్రోసిపుచ్చే తరుణం మించిపోయింది. హేక్ (Hayeck) వంటి రచయితలు కొందరు ముందుగా పథకాన్ని తయారు చేయడం అసంభవమంటారు. కాని. వాస్తవ విషయం ఏమంటే, ప్రపంచంలోని సకల దేశాల వారు సర్వకాల సర్వావస్థలలోను ఏదో ఒక రకమైన ప్రణాళికా రచనను అనుసరించినారు. ఫిఫ్నర్ చెప్పినట్లుగా దేశ రాజ్యాంగమే ఒక ప్రణాళిక. యదార్థంగా చెప్పవలెనంటే ప్రయోజనాత్మకమైన ప్రతి కార్యానికి ప్రణాళికా రచన పూర్వరంగంగా ఉంటుంది. వ్యక్తి కార్యకలాపాల నియంత్రణ, క్రమబద్ధత ప్రణాళికా రచనలో ఇమిడి ఉన్నాయి. కాని

ప్రణాళికారచనకు సంబంధించిన అధునాతనభావం ప్రకారం వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యానికి, రాజ్య కార్యకలాపానికి మధ్య స్వభావసిద్ధమైన వైరుధ్యంలేదు. పురాతన స్వేచ్ఛా విధాన సిద్ధాంతం ఆధునిక పారిశ్రామిక సంఘంలోని సంక్లిష్ట సాంఘిక పరిస్థితుల ప్రభావంవల్లనూ, దాని వ్యతిరేక భావాలైన స్వాతంత్ర్య, ప్రజాస్వామ్యాల ఆవిర్భావంతోను, వదలివేయబడింది. రాజ్యం సర్వజనరంజకమైన పాత్రను నిర్వహించడానికి సర్వజ్ఞుడైన ప్రణాళికావేత్త పాలకుడు కావలె, ఈ విషయంలో అతని ఇష్టానిష్టాలతో నిమిత్తంలేదు. సోవియట్ రష్యా వంటి అధికార వాద దేశాలతో ప్రణాళికారచనకు సన్నిహిత సంబంధం ఉన్నందువల్ల ప్రణాళికారచన ప్రజాస్వామ్య విరుద్ధం అనే సందేహం కలుగుతుంది. ఏమైనప్పటికి, ప్రణాళికా రచనా పద్ధతులు అధికార వాదానికి అనుకూలమైనవి కానక్కరలేదు. ప్రజాస్వామ్య ప్రణాళిక వివిధ ప్రాంతీయులతోను, ఆసక్తిగణాలతోను. సాధ్యమైనంతవరకు విస్తృతమైన సంప్రదింపులు జరిపిన ఫలితంగా రూపొందడంచేత దానికి విశేష ప్రాధాన్యం ఉంది. తనకు, స్థానిక ప్రజలకు ఏ విధమైన సంఘర్షణలు రాకుండా చూస్తుంది. ఈ ప్రణాళికను ఎవరిమీదను బలప్రయోగంతో విధించే ప్రయత్నం జరగదు. దానిని అమలు పరచడంలో ప్రజాస్వామిక సంస్థల, ఐచ్ఛిక గణాల, సంఘాల సహకారమే చాలావరకు ఉపయోగపడుతుంది. అత్యవసరమైన మేరకు తప్ప ప్రైవేట్ ఆస్తిహక్కును రద్దుచేయడం జరగదు. ఇది జరిగినా న్యాయబద్ధమైన నష్టపరిహారం ముందుగా చెల్లించడం జరుగుతుంది.

భారతదేశంలోని ప్రణాళికారచనకు సంబంధించినంతవరకు చెప్పవలెనంటే, సాధ్యమైనంతవరకు దానిని ప్రజాస్వామికం చేయడానికి కృషి చేయడం జరిగింది. పూర్తిగా ప్రజాస్వామ్యపద్ధతికి అంకితమైన ప్రభుత్వం ప్రణాళికారచనను నిర్వహిస్తూఉంది. ప్రజా ప్రభుత్వంకావడంచేత ప్రణాళిక ప్రజల హక్కులను, స్వేచ్ఛను అతిక్రమించడానికి ప్రభుత్వం అనుమతించదు. నష్టపరిహారం చెల్లిస్తేతప్ప ప్రయివేట్ ఆస్తిహక్కును రద్దు చేయడం అసంభవము. ప్రజలకు ఉన్న వాక్ స్వాతంత్ర్యం, వృత్తి స్వాతంత్ర్యం, ఉద్యోగపు హక్కు మొదలైన ప్రాథమిక హక్కులే, నిర్బంధక పద్ధతులను, అధికారవాద పద్ధతులను నివారించినాయి.

అంతేకాదు, ప్రణాళిక కింది స్థాయుల నుంచి తయారు కావడానికి కృషికూడా చేయడం జరిగింది. రాష్ట్రాలు, గ్రామ, బ్లాకు, తాలూకా, జిల్లా స్థాయుల నుంచి ప్రణాళికలను ఆహ్వానించవలెననీ, ఈ కింది స్థాయి ప్రణాళికలలో ప్రస్ఫుటమైన ప్రజల అవసరాలను ప్రతిబింబిస్తూ వీటి సమైక్య రూపంగానే రాష్ట్రప్రణాళిక తయారుకావలెనని, ద్వితీయ పంచవర్ష ప్రణాళికను రూపొందిస్తూ ప్రణాళికాసంఘం ఆదేశాలు ఇచ్చింది. అయితే జరిగిందేమంటే ఈ విధంగా తయారైన ప్రణాళికల మొత్తం పెట్టుబడి దేశ వనరులను మించిపోయింది. గ్రామసీమల ప్రజల లేదా ఇతర ప్రాంతాలవారి కోరికలకూ, ప్రణాళికాసంఘం తన దృష్టిలో అధికతర ప్రధాన విషయాలనుకొన్నవాటికీ పొత్తు కుదరలేదు. స్థూలాకృతినిగన్న స్థానిక, రాష్ట్ర ప్రణాళికలను తీవ్రంగా కుదించవలసివచ్చింది. పర్యవసానంగా జరిగిందేమంటే, గ్రామాలు, జిల్లాలు చేసిన ప్రతిపాదనలు, ఖరారు చేయబడిన ప్రణాళికలో మచ్చుకైనా కనబడలేదు. తృతీయ పంచవర్ష ప్రణాళికను తయారుచేయవలసివచ్చేసరికి అనుభవం నేర్పిన గుణపాఠాన్ని గ్రహించి కింది స్థాయినుంచి వచ్చే ప్రణాకారచనపై ప్రణాళికా సంఘం

కొన్ని షరతులను, పరిమితులను విధించింది. తొలుదొల్త జిల్లా, బ్లాక్ లేదా గ్రామం తమ ప్రణాళికలకు గరిష్ఠంగా లక్ష్యం కాగల వనరులను విపులంగా తెలియపరవలె. కొన్ని గ్రామాలకు, బ్లాక్‌లకు వ్యవసాయం, సహకారం, ప్రాథమిక విద్య, గ్రామీణ పరిశ్రమలు, నీటిసరఫరావంటి కొన్ని రంగాలలో మాత్రమే ప్రణాళికను తయారుచెయ్యవలెనని ముందుగా నిర్దేశాలివ్వడం జరిగింది. అవి తలపెట్టిన అభివృద్ధిరంగాలన్నింటిలో కూడిన, అత్యాశా పూరితమైన ప్రణాళికను తయారుచేయడానికి ప్రయత్నించరాదని కూడా ముందుగా స్పష్టపరచడం జరిగింది.

కిందిస్థాయినుంచి ప్రణాళికలను ఆహ్వానించడం విరమించలేదు. కాని అవి కొన్ని రంగాలలో మాత్రమే విధించిన పరిమితులకు లోబడిఉండవలె. వాస్తవానికి భారతదేశం తలపెట్టిన బృహత్ పరిమాణ ప్రజాస్వామిక ప్రణాళికారచన ఆధునిక ప్రపంచంలోకెల్ల అద్వితీయమైన అద్భుతప్రయోగము. దీని సాఫల్యాన్ని చూడవలెనని ప్రపంచంలో అందరి కళ్ళూ భారతప్రణాళికమీదనే లగ్నమైనాయి.

ప్రణాళికా యంత్రాంగము, సిబ్బంది, శిల్ప పద్ధతులు
(Planning Machinery, Personnel and Techniques)

ప్రణాళికారచన పరిపాలక కార్యకలాపాలన్నింటిలోనూ వ్యాపించి ఉండటంచేత దానిని ఏదో ఒక సంస్థలోనే నిమగ్నంచేసి మిగిలిన పాలక సంస్థలన్నిటి నుంచి వేరుపరచడం వాంఛనీయంకాదు. ప్రతి పాలనా విభాగం తన ప్రణాళికను స్వయంగా తయారు చేసుకోవలె. ఈ విధంగా అనేక విభాగాలు పంపిన ప్రణాళికలను సమైక్యపరచి ప్రణాళికాతుదిరూపాన్ని ఖరారు చెయ్యవలె. అయితే వివిధ భాగాలు సమర్పించిన ప్రణాళికలను సమైక్యపరచడం అంత సులభంగా అయ్యేపనికాదు. ఆ ప్రణాళికలను పునఃపరిశీలించవలె, సమన్వయపరచవలె. చివరకు బృహత్తరమైన జాతీయ ప్రణాళికగా అమర్చవలె. ఈ విధులన్నింటినీ నిర్వర్తించడానికి కేంద్ర ప్రణాళికారచనా సంస్థ అవసరము. బ్రిటన్‌లో ఈ కార్యనిర్వాహణ భారం ''ట్రెజరీ'' (ఆర్థికశాఖ)పై ఉంటుంది. ప్రణాళికారచన ప్రధానాధికారి, అతని సిబ్బంది ట్రెజరీకి తోడ్పడతారు. రష్యాకు తన గోస్ప్లాన్ ఉండనే ఉంది. భారతదేశంలో జాతీయ ప్రణాళికాసంఘం ఉంది. దీనికి ప్రధాన మంత్రి అధ్యక్షుడు, ఆర్థిక, ఆహార, వ్యవసాయ, ప్రణాళిక, నీటిపారుదల, విద్యుచ్ఛక్తి, వాణిజ్య, పారిశ్రామిక శాఖల మంత్రులు సభ్యులుగా వ్యవహరిస్తారు. కేంద్ర ప్రణాళికాసంఘం రూపొందించిన ప్రణాళికకు నిశ్చయంగా రాజకీయ ప్రధాన కార్యనిర్వాహణాధికారి ఆమోదం లభించడానికి వీలుగా ఈ సంఘం అతనితో సన్నిహిత సంబంధాన్ని ఏర్పరచుకోవడం అవసరము.

కేంద్ర ప్రణాళికాసంఘానికి తనంతట తానుగా ప్రణాళికారచన చేయవలసిన అగత్యం అంతగా లేదు. కాని కార్యసాధన విభాగాలను ప్రణాళికారచన చేసేటట్లుగా ప్రేరేపించడం, సలహాలివ్వడం, ప్రోత్సాహపరచడం, అవి తయారుచేసిన ప్రణాళికలను పునఃపరిశీలన జరపడం, సమన్వయపరచడంవంటి విధులు మాత్రమే కేంద్ర ప్రణాళికా సంఘానికి ప్రాణప్రదాలు. అందువల్ల ప్రణాళికను కార్యాచరణతో జోడించడానికి వీలవుతుంది. ఆచరణ అసాధ్యమయ్యే ప్రమాదాన్ని చాలావరకు తగ్గిస్తుంది. కేంద్ర

ప్రణాళికా సంస్థకు కల్పనాశక్తి విశాలదృష్టి ఉండే అవకాశం ఉంది. ఈ రెండు లక్షణాలు తరతమ భేదాలతో కార్యసాధన విభాగాలలో కూడా ఉండవచ్చు. అయితే కార్యసాధన విభాగాలు అనుభవం దృష్ట్యా ఏది ఆచరణసాధ్యమో, ఏది కాదో తెలుసుకొనే స్థితిలో ఉంటాయి, కాబట్టి కేంద్ర ప్రణాళికా సంస్థకు, కార్యసాధన విభాగాలకు మధ్య సన్నిహిత సహకారం ఉన్నట్లయితే సమతుల్యమైన, ఆచరణయోగ్యమైన ప్రణాళికను రూపొందించవచ్చు.

ప్రణాళికను అమలుచేసే పద్ధతులు రెండు రకాలుగా ఉన్నాయి. ప్రణాళిక అమలు జరిగే తీరుతెన్నులను పర్యవేక్షించే బాధ్యతను ప్రణాళికావేత్తలే స్వీకరించడం, లేదా ప్రణాళికారచనను, కార్యసాధక విభాగాలను వేరుపరచి ప్రణాళికను అమలు చేసే పనిని కార్యనిర్వహణ సంస్థలకు అప్పగించవచ్చు. అవసరమైతే ఈ సంస్థను ప్రత్యేకించి సృష్టించవచ్చు. ప్రణాళికారచనకు, ప్రణాళిక అమలుచేయడానికి, వేరువేరు మానసిక ప్రజ్ఞావిశేషాలు కావలె. యోగ్యుడైన ప్రణాళికావేత్త సమర్థుడైన పాలకుడు కాకపోవచ్చు. అందువల్లనే ప్రణాళికను అమలుజేసే విధిని కార్యనిర్వాహక సంస్థలకు అప్పగించడం శ్రేయస్కరమని చెప్పబడింది. ప్రణాళికావేత్తలు పాలన సమస్యలతో తలమునకలు కావలసివస్తే, తమ ప్రధాన విధ్యుక్తధర్మమైన ప్రణాళికారచన నుంచి వారు దూరమవుతారు. ఏమైనప్పటికి ఈ రెండింటిలో ఏదో ఒక పరిష్కారమే మంచిదని, రెండవది కాదని ఏది వాదం చేయడం అసాధ్యము. తగిన పరిస్థితులలో రెండూ సంతృప్తికరంగా ఉపయోగ పడతాయి. ఇది అనుభవం చెప్పిన సత్యము.

ప్రణాళికలు దీర్ఘకాలికమైనవి, స్వల్పకాలికమైనవని రెండు విధాలుగా ఉన్నాయి. వాస్తవానికి ఈ రెండూ పరస్పర సంబంధం ఉన్నవే. స్వల్పకాలిక ప్రణాళికలు దీర్ఘకాలిక ప్రణాళిక లక్ష్యంలో భాగం మాత్రమే. సత్వర ఫలితాల సాధనకు ప్రభుత్వానికి, ప్రజలకు, ఉండే తహతహ బహుశా దీర్ఘకాలిక ప్రణాళికపట్ల ఉపేక్షాభావంగా పరిణమించి ఉండవచ్చు. కాని వాటిపట్ల నిర్లక్ష్యభావం లేకుండేటట్లుగా తగిన జాగ్రత్త వహించడం వాంఛనీయము.

ప్రణాళికారచనా వాస్తవికంగా ఉండవలెనంటే అది విస్తృతమైన పరిశోధన, సత్యనిరూపణలపై ఆధారపడి ఉండవలె. ప్రణాళిక ఏ సమయంలో ఏ అవసరాలను సంచాలించవలెనో, సాధ్యాసాధ్యాలను ముందుగా అంచనావేయడానికి విస్తృత పరిశోధన, సత్య నిరూపణ, మార్గదర్శకంగా ఉంటాయి.

ప్రణాళికారచనలో చాలా శిల్ప పద్ధతులున్నాయి. వివిధ రంగాలలో కొన్ని లక్ష్యాలను లేదా కార్యకలాపాల ప్రమాణాలను స్థిరపరచడం అతిప్రధానమైన శిల్పపద్ధతులలో ఒకటి. తరవాత వర్తమాన స్థితికి, లక్ష్యానికి మధ్య ఉన్న అంతరాన్ని కనుగొనవలె. లభ్యమైన వనరులను దృష్టిలో ఉంచుకొని ప్రధానాధిక్యతను బట్టి ఒక పథకాన్ని వేయవలె. ఆ తరవాత ఆశించిన లక్ష్యాలను సాధించడానికి కార్యక్రమాన్ని నిర్ణయించవలె. ఈ లక్ష్యాలు ఆర్థికపరమైనవి కావచ్చు (ఉదాహరణకు ఫలానా కార్యకలాపానికి ఇంత ఖర్చు చేయవలె). అవి భౌతికమైనవి కూడా కావచ్చు (ఉదాహరణకు ఇన్ని మిలియన్ల టన్నుల ఆహార పదార్థాలను పండించవలె, లేదా ఫలానా రకం వస్తువులు ఇంకా ఇన్ని ఎక్కువ ఉత్పత్తి చేయవలె). ప్రత్యేక లక్ష్యాలే కాక, యోగ్యమైన ప్రణాళికకు ఇవి దోహదపడగల పరిపూర్ణ లక్ష్యం ఉండితీరవలె. ఈ పరిపూర్ణ లక్ష్యం జాతీయాదాయం పెరుగుదల కావచ్చు;

ఉపాధి కల్పన కావచ్చు, లేదా కొన్ని అత్యవసర రంగాలలో జాతీయ స్వయం సమృద్ధి సాధన కావచ్చు.

యోగ్యమైన ప్రణాళికకు అద్భుతత లక్షణం విశేషమైనది. వాస్తవ పరిస్థితుల కనుగుణంగా మార్పులు, సర్దుబాట్లు జరగడానికి వీలు కల్పించవలెనన్నమాట.

నిర్దేశము, పర్యవేక్షణ (Direction and Supervision) :

విధానాన్ని లేదా ప్రణాళికను అమలు పరచడానికి కార్యకలాపాలకు ఉపక్రమించ వలసిందని ఆజ్ఞను జారీ చేయడమే నిర్దేశం అంటారు. ఆదేశాన్ని పాటించడానికి అవసరమైన సలహా, సూచనలు ఆజ్ఞలోనే చేరిఉంటాయి, అమలు పరచడంలో కలిగే ఇబ్బందులను లేదా సందేహాలను నివృత్తి చేయడం కూడా నిర్దేశంలో ఒక భాగమే. పాలనలో ఇతర దశలలోవలె నిర్దేశ దశలో కూడా దూరాలోచన, బుద్ధిపూర్వకమైన లేదా అప్రమేయమైన ప్రణాళికారచన చేరి ఉన్నాయి.

నిర్దేశం పర్యవేక్షక అధికారులనుంచి క్రమానుగతంగా కార్యసాధనలో నిమగ్నులైన కార్మికుల వరకు ప్రసరిస్తుంది. ప్రథమ పర్యవేక్షకుడు కార్యసాధనకోసం నిర్దేశించే బాధ్యత నేరుగా వహిస్తాడు. కాని అతనికే ఏమైనా సందేహాలు లేదా ఇబ్బందులు వస్తే వాటిని నివృత్తి చేయమని తన ఉన్నతాధికారులకు తెలియజేస్తాడు. ఈ విధంగా అతి ప్రధాన విషయాలు పరిష్కారం కావలెనంటే అగ్రశ్రేణి అధికారులవరకు తెలియపరచడం జరుగుతుంది. నిర్దేశం, పాలన యంత్రాంగాన్ని ప్రయోగాత్మకంగా, ప్రయోజనాత్మకంగా ఉంచడం తన ప్రథమ కర్తవ్యంగా ఎంచుతుంది.

***ప్రక్రియా నిబంధనలు* (Rules of Procedure) :**

పర్యవేక్షకాధికారులు స్వయంగా నిర్దేశాన్ని ఇవ్వవలసిన అవసరం నిరంతరం ఉన్నప్పటికీ పురాతనమైన సుస్థాపిత వ్యవస్థలోని దైనందిన నిర్దేశం స్మృతులు, మాన్యుయల్‌లలో నిబద్ధమైన ప్రక్రియా నిబంధనలుగా రూపొందుతుంది. ఏ ప్రక్రియా నిబంధనలూ పరిపూర్ణం కాలేవు. వాటిని ఏ విధంగా వ్యాఖ్యానించవలెనో సంశయం కలగక మానదు. అయితే చాలా సందర్భాలలో అవి దైనందిన పాలనకు యుక్తమైన మార్గదర్శకాలుగా ఉపకరిస్తాయి. ఆ మేరకు అధికారుల వ్యక్తిగత నిర్దేశావసరాన్ని నివారిస్తాయి. నిజానికి ప్రక్రియా నిబంధనలను ఏవో కొన్ని పరిస్థితులలో సాధారణ ప్రయోగ సూత్రాలుగా, మౌలిక ఆదేశాల సముచ్చయంగా భావించవలె. అయినా వ్యవస్థా కార్యాన్ని సంప్రదాయం సిద్ధంగాచేస్తూ ఉండటంచేత ప్రక్రియ కరతలామలకమైనదే అయినా, దానిలో హెచ్చుభాగం అలిఖితంగా ఉండవచ్చు.

ప్రక్రియాలక్షణాలు ప్రధానంగా మూడు విధాలుగా ఉన్నాయి. అవి (1) విధించిన పద్ధతులలో లేదా సంప్రదాయ సిద్ధమైన విధానం ప్రకారం ఒకేరకమైన పాలన కార్యాలను పుంఖానుపుంఖంగా చేయవలసి ఉండటాన్ని వ్యక్తం చేయటం; (2) వివిధ కార్యకలాపాలను సమన్వయపరచడం; (3) వ్యవస్థ, తన ప్రయోజన సిద్ధికి సమర్థంగా పని చేసేటట్లుగా చూడడం. ప్రక్రియ వ్యవస్థాగతంగా క్రమవిభజన సూత్రాన్ని అమలుచేస్తుంది.

బాధ్యతను విధిస్తుంది. పాలన కొనసాగింపుకు క్రమ బద్ధతకు అది తోటుపడుతుంది. పౌరులందరికీ సమానత్వాన్ని సమకూర్చుతుంది. వ్యవస్థీకరణ, పాలనకు శరీరమైతే, ప్రక్రియ దానికి దేహ ధర్మశాస్త్రమవుతుంది. వ్యక్తికి ఏ అలవాటు ఉండవలెననేది పాలనకు సంబంధించిన విషయమే !

జాడ్యము (Red Tape)

అలవాటువలెనే, ప్రక్రియకూడా యోగ్యమైనది కావచ్చు లేదా అయోగ్యమైనది అయి ఉండవచ్చునని ఇది సూచిస్తుంది. ఇది తోడ్పడవచ్చు లేదా ఆటంకపరచనూ వచ్చు. ప్రక్రియ తనకు తానే లక్ష్యమైనదనడం కన్నా, అది వేరే ఇతర లక్ష్యాలను సాధించడాని కేర్పడిన సాధనమని మరచిపోయినట్లయితే, అది జాడ్యం అనే క్షీణదశకు దిగజారుతుంది. ప్రక్రియాత్మక నిబంధనలకు అధిక ప్రాధాన్యం ఇవ్వడంవల్ల "జాడ్యం" సంభవిస్తుంది. వివేచనను ఉపయోగించి యోగ్యమైన విషయమైనా సరే, ప్రక్రియాత్మక నిబంధనల అమలు నుంచి మినహాయించడానికి ప్రదర్శించే అనిష్టమే 'జాడ్యానికి' దారి తీస్తుంది. అటువంటి పరిస్థితులలో తన సొంతపూచీమీద ఏ నిర్ణయమూ చేయడానికి ఇష్టపడక, నిరంతరం ఆదేశాల కోసం ఎదురుచూసేటటువంటి, తప్పించుకొని తిరిగేటటువంటి ఉద్యోగి మానసిక సోమరి తనానికి రక్షక కవచంగా ప్రక్రియ దిగజారిపోతుంది. ఇది పాలనకు వ్యాధి వంటిది. బృహత్తర వ్యవస్థలో గల పాలన ఈ వ్యవస్థతో బాధపడవలసి వస్తుంది. కాని ఈ జాడ్యం సోకకుండా తగిన శ్రద్ధ వహించవలె.

పాలనా ప్రక్రియల రకాలు (Kinds of Administrative Procedure)

ప్రక్రియలను రెండు ప్రధానవిధాలుగా వర్గీకరించవచ్చు. (1) అంతర్గతమైన వ్యవస్థా కార్యాచరణాన్ని, దాని ఉద్యోగులను క్రమబద్ధంచేసే ప్రక్రియలు; (2) వ్యవస్థ సమకూర్చే సర్వీసుల విషయంలోను, అది చేపట్టే ప్రజాహితకార్యాల విషయంలోను, వ్యవస్థతో ప్రజలు ఏర్పరచుకొనే సంబంధాలను తెలియజేసే ప్రక్రియలు. మొదటి ప్రక్రియను 'సంస్థా సంబంధ ప్రక్రియ' అనవచ్చు. ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలు జరపడం, రికార్డ్ నిర్వహణ, కాగితాలను, వ్యవహారాలను సక్రమంగా నడిపించడం, పని విభజన చేయడం, బాధ్యత మోపడం, కొనుగోలు చేయడం, సరఫరా చేయడం, విత్తపాలనా నిర్వహణ, సభలను, సమావేశాలను ఏర్పరచడం, అంతశ్శాఖీయ సంప్రదింపులు, సమన్వయము మొదలైన విషయాలను సంస్థా సంబంధ ప్రక్రియ సంబాళిస్తుంది. రెండవ రకం ప్రక్రియ చాలా విస్తృతమైనది. ప్రజలతో సంబంధం ఉన్న వ్యవస్థా కార్యకలాపాలన్నింటినీ ఈ ప్రక్రియ నిర్వహిస్తుంది. ఉదాహరణకు - పోలీస్‌కు ఫిర్యాదు ఏ విధంగా చేయవలె? విద్యార్థిని పాఠశాలలో ప్రవేశ పెట్టడం ఎట్లా ? పన్ను విధింపుకు వ్యతిరేకంగా అప్పీలు చేయడం ఎట్లా? ప్రభుత్వోద్యోగానికి దరఖాస్తు చేయడం ఎట్లా ? న్యాయస్థానంలో దావా వేయడం ఎట్లా ? కంట్రాక్టు పనులకోసం టెండర్‌ను సమర్పించడం ఎట్లా ? లైసెన్సుకు, ఇతర రాయితీలకు అర్జీపెట్టడం ఎట్లా ? మొదలైన సమస్యలు ఈ ప్రక్రియ పరిధిలోకి వస్తాయి. ఈ సమస్యలను క్రియాత్మక ప్రక్రియ అనవచ్చు. భారతీయ పురపాలక సంఘపాలన పదజాలంలో "సంస్థాబద్ధ"

"క్రియాత్మక" ప్రక్రియల మధ్యగల వ్యత్యాసం, "నియమాలు" "బైలాలు" (Bye-laws)కు మధ్యగల భేదానికి అనుగుణంగా ఉంది.

ప్రక్రియా రూపకల్పన (Procedure Making)

ఏ బృహత్ వ్యవస్థలోనైనా దాని సకల స్థాయిలలోను ప్రక్రియా రూపకల్పన జరుగుతుంది. ఉదాహరణకు - భారతదేశంలో కేంద్ర మంత్రిత్వ శాఖలకు రాష్ట్రపతి, రాష్ట్ర మంత్రిత్వశాఖలకు గవర్నర్‌లు కార్యక్రమ నియమావళిని కేటాయించి సాధారణ ప్రక్రియా నియమాలను విధిస్తారు. ఏమైనా, రాష్ట్రపతి, గవర్నర్‌లు, రాజ్యాంగాధిపతులు మాత్రమే. వారు తమతమ మంత్రివర్గాల సలహానను సరించి ప్రవర్తించగా, మంత్రివర్గాలు వివిధ పాలక మంత్రిత్వశాఖల సలహా ననుసరించి నడుచుకొంటాయి. ప్రాథమిక ముసాయిదా నియమాలను దేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వశాఖ తయారుచేయవచ్చు లేదా ఆర్థిక శాఖ ఆర్థిక విషయాలలో కొన్ని నియమాలను ముసాయిదాను సిద్ధం చేయవచ్చు. కాని ఇది సాధారణంగా న్యాయశాఖ, మంత్రివర్గాల అనుమతిని పొందవలసి ఉంది. వివిధ శాఖలకు క్రియాత్మక ప్రక్రియను ఆయా శాఖలే రూపొందిస్తాయి. ప్రతి శాఖలోను 'ప్రక్రియ విభాగాలు' ప్రక్రియా రూపకల్పనలో ప్రత్యేక ప్రావీణ్యం గల అధికారులూ తప్పక ఉండవలె. కేంద్రవ్యవస్థ వివిధ శాఖలలో ఉన్న 'పద్ధతులు' (Methods) శాఖోపశాఖలూ, ఈ విషయంలో ప్రత్యేక స్థాయిని పొందిన సంస్థలు. ఇవి చాలా ప్రాముఖ్యాన్ని వహించి ఉన్నాయని ఈ సందర్భంలో చెప్పవచ్చు. భారతదేశంలో కేంద్ర మంత్రివర్గ సచివాలయంలో స్థాపితమైన 'వ్యవస్థీకరణ - పద్ధతుల విభాగం (O & M Division) ప్రక్రియ మాన్యుయల్'ను తయారుచేసే కార్యక్రమాన్ని ఇటీవలనే స్వీకరించింది.

ఒకొక్కప్పుడు శాసనసభకూడా ప్రక్రియా రూపకల్పనలో జోక్యం చేసుకొంటుంది. అది చేసే శాసనాలు, ఆచరించవలసిన విధానాలనేకాక ఆ విధానాలను ఏ ప్రక్రియ ననుసరించి అమలుపరచవలెనో కూడ విధిస్తాయి. ఒకొక్కప్పుడు ప్రక్రియ స్మృతులన్నీ చట్టరూపంలోనే ఉండవచ్చు. ఉదాహరణకు భారత సివిల్, క్రిమినల్ ప్రొసీజర్ స్మృతులు(The Codes of Civil and Criminal Procedures in India).

ప్రక్రియను ఎవరు రూపొందించినా దానితో జోక్యం ఉన్న వారందరితోను, అన్ని పక్షాలతోనూ సంప్రదించిన తరవాతనే రూపొందించవలె. అది అంతర్గత ప్రక్రియ అయితే ముసాయిదాను అందరికీ పంపవలె. భవిష్యత్తులో ఇబ్బందులు, సంఘర్షణలు కలిగే అవకాశం ఉన్నదేమో ముసాయిదాను చూచి కార్యసాధన విభాగాలు, అధికారులూ చెప్పుతారు. అందువల్ల ఈ ముసాయిదాను ప్రధాన కార్యసాధన విభాగాలు, వాటి అధికారులూ, ఆమోదించవలె. ఇదే విధంగా ప్రజలకు జోక్యం ఉన్న ప్రక్రియ విషయంలో కూడా వివిధ ఆసక్తగణాలతో ముందుగా సంప్రదించవలె. ప్రక్రియ నియమాల (అవి కేవలం ప్రభుత్వ అంతరంగిక విషయాలకు చెందినవైతే తప్ప) ముసాయిదాను ప్రభుత్వ గెజిట్‌లో ప్రచురించడం, వాటికి తుది రూపం ఇచ్చేముందు బహిరంగ విమర్శను, సలహాలను ఆహ్వానించడం భారత దేశంలో సాధారణంగా జరిగే పని. కింద ఉద్యోగాలలో పనిచేసే ఉద్యోగులకు అట్టడుగు స్థాయిలలో ప్రక్రియలు పని చేసే తీరుతెన్నులను గురించి చాలా విస్తృతమైన పరి

జ్ఞానం ఉంటుంది. వాటి అభివృద్ధికోసం, ప్రగతిశీలమైన వ్యవస్థీకరణ జరగడానికి, వారు అనుభవపూర్వకంగా అమూల్యమైన సలహాలను ఇవ్వగలుగుతారు. ఈ విధమైన సలహాలను ఇచ్ఛాపూర్వకంగా ఆహ్వానించడంకూడా ఉంది. ప్రతి కార్యాలయంలోను సలహాల పెట్టెలను ఉంచి సలహాదారులకు మంచి సదుపాయం కల్పించడం జరిగింది. తమ సలహాలతోబాటు సలహాదారులుకూడా ప్రభుత్వానికి ఆవశ్యకం కావచ్చు. అందుకే వారికిసదుపాయం కల్పించి ప్రోత్సహించడం జరిగింది.

క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే, ప్రక్రియా రూపకల్పన ఒకేమనిషి చేయగల పనికాదు. అది సాధ్యమైనంత విస్తృత ప్రాతిపదికమీద సంప్రదింపులతోను, అంగీకారంతోను కూడిన సహకార ప్రయత్నంగా ఉండవలె.

ప్రక్రియకు సంబంధించిన విషయమేకాక, ప్రక్రియ ముసాయిదాను తయారు చేయడం కూడా చాలా ప్రధానమైన అంశము. సాధ్యమైనంతవరకు భాష స్పష్టంగాను, సులభంగాను; విస్పష్టార్థాన్ని ఇచ్చేదిగాను ఉండవలె.

క్రియా సూక్ష్మీకరణ, ప్రక్రియా ప్రామాణీకరణ (Work Simplification and Procedure Standardization)

ప్రక్రియాభివృద్ధి. జరగడానికి, ఇతర లక్ష్యాలతోబాటు కింది రెండు లక్ష్యాలు ప్రత్యేకంగా ఉపకరిస్తాయి. అవి (1) క్రియాసూక్ష్మీకరణం (2) ప్రక్రియాప్రామాణీకరణం.

ప్రక్రియను మరింత ప్రయోజనాత్మకంగాను, ఫలవంతంగాను, పొదుపైనదిగాను చేయడానికి అవసరమైన చర్యలను వృధాప్రయత్నాలను పరిహరించవలెనని క్రియాసూక్ష్మీకరణం అభిప్రాయపడుతుంది. క్రియాసూక్ష్మీకరణ ఉపయోగపడే శిల్పపద్ధతులు మూడు విధాలుగా ఉన్నాయి. అవి (1) ఒక్కొక్క ఉద్యోగికి ఒక్కొక్కపని నియోగించబడుతుంది. ఎవరెవరికి ఏయేపనులు అప్పగించబడినవో తెలుసుకోవడానికి ఒక పట్టికను తయారుచేస్తారు. దానిని 'పని పంపిణీ పట్టిక' (Work Distribution Chart) అంటారు. ఒక్కొక్క ఉద్యోగికి నియోగింపబడిన పని ఏమో, అతడాపనిని చేయడానికి ఎంత వ్యవధి తీసుకొన్నాడో, వగైరా వివరాలు ఆ పట్టికలో ఉంటాయి. (2) ప్రవృత్తి పట్టిక : ఒకానొక ప్రక్రియలో ఉద్యోగస్థాయీపరంపర వరుసక్రమంలో తెలియజేయడం జరుగుతుంది. ఒక్కొక్కస్థాయిలో పనిచేసే ఉద్యోగి, అతడు తీసుకొన్న వ్యవధి, ప్రతి రెండు స్థాయులకు మధ్యగల అంతరం, ఇవి తీసుకొన్న వ్యవధానం మొదలైన వివరాలను ఈ పట్టికలో చూపుతారు. ఎక్కడ జాప్యాలు జరుగుతున్నాయి, వివిధ స్థాయులను పునః సర్దుబాట్లుచేసి జాప్యాలను నివారించవీలవుతుందో లేదో ఈ పట్టిక వివరిస్తుంది. రెండు ప్రవృత్తి పట్టికలను తయారుచెయ్యవలె. వాటిలో ఒకటి ప్రస్తుత ప్రక్రియను చూపే పట్టిక, రెండవది అభివృద్ధిని కాంక్షించేదీ, సూక్ష్మీకరించబడిందీ అయిన ప్రవృత్తి పట్టిక. (3) పని పరిమాణ పట్టిక లేదా పని భారపట్టిక. ఇది ఒక విభాగంలోనే పనిచేసే ఒక్కొక్క ఉద్యోగి ఎంత పని చేస్తున్నాడో వివరంగా చూపుతుంది. ఏ ఉద్యోగిపై ఏ మేరకు మితి మీరిన భారం మోపబడిందో, ఎవరికి ఎంతవరకు కనీస పనిభారమైనా లేదో ఈ పట్టిక

వివరిస్తుంది. ఈ పట్టికల సహాయంతో ఆటంకాలను తప్పించి, అదనపు సిబ్బందిని తొలగించి, మితిమీరిన పనిని తగ్గించి సమర్థమైన, పొదుపైన ప్రవృత్తిని సమకూర్చడానికి పనినంతటినీ విభజించవచ్చు. సరికొత్త విధంగా సర్దుబాట్లు చేయవచ్చు. యంత్రాంగాన్ని స్థాపించిన ప్రదేశాన్ని చూపే పటము (Lay out Chart). సామగ్రిని, ఫర్నీచర్ వివరాలను తెలిపే తదితర పట్టికలు కూడా ఉండవచ్చు. క్రియాసూక్ష్మీకరణ పారిశ్రామిక పాలనకు చిరకాల పరిచితమైనది. ఇప్పుడు అది ప్రభుత్వ పాలనలోకూడా ఉపయోగపడింది. అమెరికన్ బ్యూరో ఆఫ్ ది బడ్జెట్, బ్రిటిష్ ట్రెజరీల (అమెరికా, బ్రిటన్‌లలోని ఆర్థిక శాఖలు) లోని వ్యవస్థీకరణ ఉపపద్ధతుల విభాగాలు దీనిని ఉపయోగించుకొంటాయి.

ప్రక్రియాప్రామాణీకరణానికికూడా క్రియాసూక్ష్మీకరణకు ఉపయోగపడిన సాధనాలే ఆరాధ్యదైవాలవుతాయి. అయితే లక్ష్యం మాత్రం వేరుగా ఉంటుంది. ఒకానొక రకమైన పనిని చేయడానికి అత్యంత సామర్థ్యం, పొదుపరితనంగల విధానాన్ని ప్రతిష్ఠాపించడం తన లక్ష్యంగా పెట్టుకొంటుంది. ఏ పని చేయడానికైనా ఒకేఒక్క పద్ధతి అత్యంత శ్రేష్ఠమైనదని (ఉదాహరణకు దుక్క ఇనుము కోయడం), దానిమీదనే ప్రక్రియాప్రామాణీకరణ ఆధారపడి ఉందని, శాస్త్రీయ నిర్వహణ కూడా ఆధారపడి ఉండవలెనని ఎఫ్. డబ్ల్యు. టేలర్ అభిప్రాయము. సాధారణంగా అత్యంత ప్రధానమైన, మౌలికమైన కార్యసాధనాలకోసం ప్రామాణీకరణ ప్రయత్నం చేయడం జరుగుతుంది. ప్రధాన కార్యసాధనాలలో అసంఖ్యాకులైన వ్యక్తులు నిమగ్నులై ఉంటారు. అధిక సంఖ్యలో ఉద్యోగులు లేనట్లయితే ప్రామాణీకరణ సాధనకు ఉపయుక్తమయ్యే స్వల్పమైన ప్రక్రియలను అధ్యయనం చేయడానికి విస్పష్టపరిశీలన చేయడానికి తీసుకొనే శ్రమకు, చేసే ఖర్చులకు తగినంత నిష్పత్తిలో ఫలితాలుండవు.

పర్యవేక్షణ (Supervision)

ఒకని అధీనుల పనికి సంబంధించి చేసే అధికారయుత నిర్దేశం పర్యవేక్షణ అని నిర్వచించబడినది. ఇది క్రమానుగతశ్రేణిగల వ్యవస్థీకరణకు అవశ్యంగా శిరోధార్యమైనది. క్రమానుగతశ్రేణిగల వ్యవస్థలో ప్రతి స్థాయి దాని తక్షణ ఉన్నతస్థాయి పర్యవేక్షణలో ఉండి దాని ఆదేశాలకు కట్టుబడి ఉండవలె. వ్యవస్థలోని మధ్యస్థాయులలోని ఉద్యోగులు పర్యవేక్షణ చేయడం, పర్యవేక్షణ చేయబడటం కూడాకద్దు. వారు తమ తక్షణ అధీనుల పనిని పర్యవేక్షిస్తారు. వారి పని తమకన్న ఉన్నతస్థాయిలో ఉన్న అధికారుల పర్యవేక్షణకు గురి అవుతుంది. ఏమైనా వ్యవస్థీకరణలోని అట్టడుగు స్థాయులు ప్రాథమిక శ్రేణి ఉద్యోగులపై జరిపే పర్యవేక్షణ పరిపూర్ణరూపం దాలుస్తుంది. అయితే వారు మరొకరి పనిని పర్యవేక్షిస్తారు. ప్రాథమికశ్రేణి ఉద్యోగులపై పర్యవేక్షణ జరిపేవారిని ప్రథమ స్థాయి పర్యవేక్షకులంటారు. ఉదాహరణకు పరిశ్రమలోని ఫోర్‌మాన్ (Foreman), సైన్యంలోని (Corporal), సచివాలయ కార్యాలయాలలోని సూపరింటెండెంట్. ప్రథమ స్థాయి పర్యవేక్షకుల పనిని పర్యవేక్షించేవారు ద్వితీయస్థాయి పర్యవేక్షకులుగా ఏర్పడతారు. ఈ విధంగా వ్యవస్థను ఆమూలాగ్రం పర్యవేక్షణ చేయగల వ్యవస్థాధిపతి వరకు పర్యవేక్షక శ్రేణులు పరంపరలు ఏర్పాటవుతాయి. నిజానికి వ్యవస్థలోని అధికారయుతమైన క్రమాను

గత శ్రేణియే పర్యవేక్షక క్రమానుగత శ్రేణి కూడా అవుతుంది. అధీనులు గల ప్రతివాడు వారిపనిపైద పర్యవేక్షకుడే.

ఏకైక పర్యవేక్షక, బహుపర్యవేక్షక విధానాలు
(Single Vs Plural Supervision)

వ్యవస్థలో ఒక్కొక్క సభ్యుడు ఒకే పర్యవేక్షకునికి అధీనంగా ఉండవలెనని క్రమానుగత శ్రేణి, ఆజ్ఞాఏకత్వ సూత్రాలు అపేక్షిస్తాయి. ఈ విధమైన ఏర్పాటులో ఒక ఇబ్బంది ఉంది. ఏకైక పర్యవేక్షకాధికారికి, సాధారణంగా అతని అధీనులు చేసే పనిలోని వివిధ దశలు పరిచయమై ఉండవు. శాస్త్రీయ నిర్వహణోద్యమ పితామహుడు ఎఫ్. డబ్ల్యు. టేలర్ పారిశ్రామిక పాలనలో ఈ ఇబ్బందిని నివారించడానికి బహు పర్యవేక్షక విధానాన్ని సమర్థించినాడు. ఎనిమిది మందితో కూడిన ప్రత్యేక ప్రావీణ్యంగల ఫోర్‌మన్‌ల గణంలోని ప్రతి ఒక్కడు తన ప్రత్యేక రంగానికి చెందిన కార్మికుని పనిని పర్యవేక్షిస్తాడు. ఆధునిక పాలనా సిద్ధాంతం టేలర్ అభిప్రాయాన్ని అంగీకరించక, ఆజ్ఞా ఏకత్వ సూత్రంపట్ల తన విశ్వాసాన్ని ప్రకటించింది. కాని టేలర్ వివరించినట్లుగా, వాస్తవికానుభవంలో ఆధునిక వ్యవస్థలో ప్రత్యేక నిపుణులు విధ్యుక్త పర్యవేక్షణ చేయడంతో బాటు ప్రధానాధికారి పాలక పర్యవేక్షణ కూడా జరుగుతూనే ఉంది. కాని దీనిలో ఇమిడి ఉన్న బహుపర్యవేక్షకత్వాన్ని 'స్టాఫ్', 'స్టాఫ్ పని'అనేభావం ద్వారా అధిగమించే ప్రయత్నం చేయడం జరిగింది. 'స్టాఫ్', 'స్టాఫ్ పని' అంటే సలహా, సహాయాలనిచ్చేదే కాని అధికారయుత నిర్దేశం కాదనే భావం వ్యక్తం చేయబడింది. 'స్టాఫ్ పని' కేవలం సలహా పూర్వకమేదైనా అనే అంశం పాలన సిద్ధాంతంలోని చిక్కు సమస్యలలో ఒకటి. దానిని గురించి ఇదివరకే చర్చించినాము.

పర్యవేక్షణ స్వభావము - పరిధి
(The Nature and Scope of Supervision)

పర్యవేక్షించ వలసిన పని ఏ రకమైనదో, పర్యవేక్షించ బడవలసిన ప్రజలు ఏ తరహాగా ఉంటారో, ఏ మేరకు పర్యవేక్షక బాధ్యతలున్నాయో, పర్యవేక్షక స్థాయి ఏమో, మొదలైన కారకాల ననుసరించి పర్యవేక్షణ స్వభావం, పరిధి మారుతూ ఉంటాయి. అందువల్ల ఫ్యాక్టరీలలో లేదా గనులలో ఉత్పత్తిని పర్యవేక్షించడం, కార్యాలయం పనిని పర్యవేక్షించడం పూర్తిగా భిన్నమైనవి. అత్యంత నిపుణుల పనిని, వృత్తిసంబంధమైన ఉద్యోగుల పనిని పర్యవేక్షించడంలో ఉత్పన్నమయ్యే సమస్యలకన్న నిపుణతతో నిమిత్తం లేనటువంటి లేదా స్వల్పమైన ప్రావీణ్యంగల ఉద్యోగుల పనిని పర్యవేక్షించడంలో ఎదురయ్యే సమస్యలు భిన్నంగా ఉంటాయి. పర్యవేక్షకునికి శిక్షణ, సిబ్బంది, పాలనవంటి వాటితో సహా బహుముఖంగా, విస్తృతమైన బాధ్యతలుండవచ్చు, లేదా ఈ పనులకు స్టాఫ్ సహాయం లభించవచ్చు. పర్యవేక్షకుడు సాధారణ అజమాయిషీ మాత్రం చేయవచ్చు. కింది స్థాయిలోకన్న, ఉన్నత స్థాయిలో పర్యవేక్షణ తక్కువ సన్నిహితంగా ఉంటుంది. దానికి ఉన్నత సామర్థ్యం, అనుభవం, కార్యనిర్వహణ కౌశలం అవశ్యకాలవుతాయి.

పర్యవేక్షకుని పనిలోను, ఉపకరణాలలోను మూడు ప్రధానాంశాలున్నాయి. అవి : (1) సాంకేతికమైనది, అంటే పర్యవేక్షించ వలసిన పని విధానంతో పరిచయం ఉండడం;

(2) సంస్థాసంబంధమైనది, అంటే పర్యవేక్షించవలసిన పనికి సంబంధించిన విధానాలు ప్రక్రియలతోగల పరిచయము; (3) మానవ సంబంధమైనది; అంటే పర్యవేక్షించబడవల సిన కార్మికునితో నేర్పుగా వ్యవహరించడం. పర్యవేక్షణ స్థాయిని బట్టి, పర్యవేక్షించ వలసిన పనిని బట్టి, పనివారి రకాన్నిబట్టి ఈ మూడు అంశాల ప్రాముఖ్యం మారుతూ ఉంటుంది. అందువల్ల ఉన్నతస్థాయి పర్యవేక్షకులకన్న ప్రాథమికస్థాయి పర్యవేక్షకుడు సాంకేతిక పరిజ్ఞానంతో ఉండటం చాలా ముఖ్యము. ఉన్నత శ్రేణి పర్యవేక్షకులకు సాంకేతిక సామర్థ్యంకన్న, పాలన సామర్థ్యం ఎక్కువగా ఉండటం అవసరము. కార్యాలయం పని విషయంలో పర్యవేక్షకునికీ, వ్యవస్థీకరణ విధానాలు, ప్రక్రియలు బాగా తెలిసి ఉండటం చాలా అవసరము. మానవీయకారకం అంటే అన్ని స్థాయిలలోని పర్యవేక్షకులకు తమ అధీనులతో సమర్థంగా వ్యవహరించడం, వారిని హర్షించగలగడం, వారి సమస్యలను పరిష్క రించగలగడం, పటిష్టమైన నాయకత్వాన్ని సమకూర్చడం కొట్టిన పిండిగా ఉండవలె. అందునా ఉన్నత శ్రేణి పర్యవేక్షకులకు ఈ అవసరం మరింత ఉంది.

హెచ్. నిస్సేన్ అభిప్రాయంలో పర్యవేక్షకునికి కింది పదకొండు ప్రధాన విధులు ఉన్నాయి.

(1) తన పదవికిగల విధులను, బాధ్యతలను అవగాహన చేసుకోవడం.
(2) పనిని ఏ విధంగా అమలుపరచవలెనో పథకం వేయడం.
(3) అధీనులకు పనిని పంపిణీచేసి, వారిని నిర్దేశించడం, ఆ పనిచేయడంలో వారికి సహాయపడటం.
(4) పని విధానాలను, ప్రక్రియలను అభివృద్ధిపరచడం.
(5) సాంకేతిక నిపుణుడుగా, నేతగా తన విజ్ఞానాన్ని వృద్ధిచేసుకోవడం,
(6) సిబ్బందికి శిక్షణ ఇవ్వడం.
(7) ఉద్యోగుల నిర్వర్తనాన్ని మదింపుచేయడం.
(8) తప్పులను సరిదిద్దడం, ఉద్యోగి సమస్యలను పరిష్కరించడం, క్రమ శిక్షణను పెంపొందింపజేయడం.
(9) వ్యవస్థ విధానాలను గురించి, ప్రక్రియలను గురించి అధీనులకు తెలియ జేస్తూ ఉండటం.
10) తోడివారితో సహకరించడం, అవసరమైనప్పుడు సలహా, సహాయాలను పొందడం.
11) ఉద్యోగుల సలహాలను, ఫిర్యాదులను పరిశీలించడం.

పర్యవేక్షకుని కర్తవ్యం కేవలం తన అధీనుల పనిని గమనించి లోపాలను చూప డంతోనే పూర్తికాలేదు. ఆ పనిని అంతకంటే భిన్నంగా ఎట్లా చేయవచ్చునో సూచన లివ్వ వలె. ఒక పనిని కేవలం వర్తమాన ప్రక్రియ ప్రవృత్తుల కనుగుణంగా అమలు జరిగినంత మాత్రంచేత అతడు సంతృప్తిచెందక వాటిని వివరించి పెంపొందించవలె. తన అధీను లతో వ్యవహరించటంలో తన పదవికి గల అధికారాలను అంత ఎక్కువగా ప్రయోగించక, వారిపట్ల మానవతా భావాన్ని ప్రదర్శించవలె. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో రెండవ

సంగ్రామ కాలంలో అధిక సంఖ్యలో పర్యవేక్షకులకు శిక్షణాకార్యక్రమం చేపట్టవలసి వచ్చినప్పుడు, మూడు విధాలైన అత్యావశ్యక పర్యవేక్షక కార్యక్రమాలను ప్రవేశపెట్ట వలసి వచ్చింది. ఈ త్రివిధ కార్యక్రమాన్ని అమెరికాలో 'J' కార్యక్రమం-('J' Pro-grame) అంటారు. వీటిలో-

(1) ఉద్యోగబోధన సంబంధమైన శిక్షణ (Job Instruction Training)
(2) ఉద్యోగ విధానాల శిక్షణ (Job Methods Training)
(3) ఉద్యోగ సంబంధాల శిక్షణ (Job Relations Training)

వీటిని గురించి 'శిక్షణ'కు సంబంధించిన పాఠంలో ఇదివరకే చర్చించినాము.

మంచి పర్యవేక్షకుని గుణాలు (Qualities of Good Superviser)

జె.ఎ. ఫిఫెనర్ యోగ్యుడైన పర్యవేక్షకునికి కింది ఎనిమిది లక్షణాలు ఉండవలె నని పేర్కొన్నాడు. అవి (1) ఉద్యోగ సంబంధమైన సర్వ విషయాలు కూలంకషంగా తెలిసి ఉండటం; (2) మూర్తిగత యోగ్యత; (3) బోధనాసామర్థ్యము; (4) సాధారణ దృష్టి (General outlook); (5) నైతిక, ధార్మిక నియమాలు (6) ధైర్యస్థైర్యాలు (7) పాలన టెక్నాలజీ; (8) జిజ్ఞాస, బుద్ధికుశలత.

పర్యవేక్షించవలసిన పనికి సంబంధించిన విశిష్టజ్ఞానాన్ని ఉద్యోగ విషయం (Job Content) అంటారు. ఇది పర్యవేక్షకునికి చాలా ఉపయోగకరమైనది. కేవలం సాంకేతిక నైపుణ్యమే అతనిని యోగ్యుడైన పర్యవేక్షకునిగా చేయలేదు. సహకార శీలత, నిశ్చల స్వభావం, నిజాయితీ అనేవి మూర్తిగత యోగ్యత. తదితరులలో ఇవి ఉన్నా లేకపోయినా పర్యవేక్షకునిలో ఈ లక్షణాలు తప్పక ఉండవలె. అయితే బోధనా సామర్థ్యాన్ని గురించి వేరుగా చెప్పనక్కరలేదు. సాధారణంగా పర్యవేక్షకుడు తనకు సంబంధం ఉన్న పనిపట్ల విశ్వాసం ఉండి, పనిలో ఉత్సాహంతో ఉండే అతడు తన అధీనుని ఉత్తేజపరచి వారికి నాయకత్వం వహిస్తాడు. ధైర్య, మనోస్థైర్య లక్షణాలకు సంబంధించినంతవరకు, పర్యవేక్షకుడు బాధ్యతను స్వీకరించడానికిగాని, నిష్కర్షగా వ్యవహ రించడానికిగాని భయపడరాదు. ఏమైనప్పటికీ, ఇది ముందు జాగ్రత్తలేని మూర్ఖపు సాహ సానికి దిగజారకూడదు. పర్యవేక్షకుడు సాంఘిక దురలవాట్లకు అతీతుడుగా ఉండవలెనని నైతిక, ధార్మిక నియమాలు అపేక్షిస్తాయి. తాగుబోతుతనం, జూదరితనం, కలహమాడటం, అప్పులపాలుకావడం, లైంగిక సంబంధమైన అపవాదులకు గురికావడం మొదలైన సాంఘిక దురాచారాలకు అతడు దూరంగా ఉండవలె. పాలనటెక్నాలజీ అంటే సమర్థంగా వ్యవస్థీకరించడం, సమన్వయ పరచడం, నిర్దేశించడం, జిజ్ఞాస, బుద్ధికుశలత అంటే మానసిక చురుకుదనాన్ని, అధ్భుతను తెలిపే వైఖరి. అంతేకాని నూతన భావాలకు, అల వాట్లకు ఆస్కారంలేని విధానంకాదు.

ప్రజాస్వామిక వ్యవస్థలో పర్యవేక్షణ (Supervision under the Democratic Setup)

అధికారియుత పర్యవేక్షణ అనడానికి మారుగా 'నాయకత్వ' భావనను ప్రత్యా మ్నాయంగా వాడవలెనని ప్రజాస్వామ్యం విధిస్తుంది. నిజానికి ఆధునిక నిర్వచనం

ప్రకారం పర్యవేక్షణను 'కార్యాచరణ నాయకత్వం' గాను, పర్యవేక్షకుని 'కార్యాచరణ నేత'[1]గాను పరిగణించవలసి ఉంది. హెన్రీ రేనింగ్ పేర్కొన్నట్లుగా 'కొరడా ఝళిపించి, అదిలించి, ఆదేశాలనిచ్చిన దుర్బల నాయకుని రోజులు గతించినాయి'. సిద్ధాంత పరంగా చూస్తే, అధికారం పదవికి సంబంధించి ఉంటుందనే భావన భ్రమ మాత్రమేననీ, అధీనులు ఐచ్ఛికంగా గుర్తించిన ఉన్నతాధికారి సామర్థ్యం, అర్హతలే అధికారానికి అసలైన మూలమనీ మిస్. ఫాలెట్ వంటి వారి రచనలు నిరూపించనెంచినాయి. పర్యవేక్షకుడు కార్మికులను తన విధేయులుగా చేసుకోవడానికి ఆజ్ఞాపనల మీద ఆధారపడటంకన్న వారికి తనపట్ల గల గౌరవప్రపత్తుంమీద, తన పలుకుబడిపైన ఆధారపడవలె. అవసరమైన సందర్భాలలో ఈ హక్కులను అమలుపరచడానికి కార్మిక సంఘతత్వం ఉద్భవించింది.

అయితే, పర్యవేక్షకుడు తన అధీనులముందు అణగిమణగి ఉండవలెనని, క్రమశిక్షణ విషయాలలో వారికి అసంతృప్తికరమైన నిర్ణయాలను చేయడానికి భయపడి వెనుదీయవలెనని దీని భావంకాదు. కాని అతని కర్తవ్యం మునుపటికన్న సంక్లిష్టమైనదనీ, నిర్బంధమైనదనీ, దానిని నిర్వహించడానికి నవీన శిల్పపద్ధతి అవసరమనీ దీని భావము. ఉద్యోగులతో సంప్రదింపులు, సిబ్బంది సమాఖ్యలతో, సంఘాలతో సహకారం, బాధల నివారణ చేయడం వంటి చర్యలు ఆ నవీన శిల్ప పద్ధతిలో కొన్ని భావాలు.

సమన్వయము
(Co-ordination)

సమన్వయ అర్థాన్ని, వ్యవస్థీకరణ సమస్యగా దానికున్న ప్రాముఖ్యాన్ని ఇంతకుముందు అధ్యాయంలో చర్చించినాము. సమన్వయం పాలనలో ఒక సమస్య అని పేర్కొనడం జరిగింది. స్థూలంగా చెప్పవలెనంటే, అది యదార్థం కూడా. దైనందిన పాలన కార్యాచరణలో అతివ్యాప్తి, సంఘర్షణలు కలుగుతాయి. వీటిని పరిహరించవలె. సమష్టి కార్యాన్ని సాధించవలె. అందువలన సమన్వయ పాలనలో అతిప్రధానమైన దశ అయినది, సమన్వయ సాధన గురించి, సాధన పద్ధతుల గురించి ఇక్కడ మనం చర్చిద్దాము.

అసంకల్పిత సమన్వయము, ఉద్దేశపూర్వక సమన్వయము
(Automatic and Deliberate Co-ordination)

సమన్వయాన్ని అసంకల్పితంగా సాధించవచ్చు లేదా ఆలోచనాపూర్వక ప్రవృత్తి వలన కూడా సాధించవచ్చు. మానవ శరీరంలోనే అసంకల్పిత సమన్వయానికి మంచి ఉదాహరణను చూడవచ్చు. కేంద్రనాడీమండలంద్వారా ఇది సాధించబడుతుంది. మెదడుకు, శరీరంలోని వివిధ భాగాలకు మధ్య అంతర్గత సమాచారాన్ని అందించే మార్గంగా కేంద్రనాడీ మండలం పని చేస్తుంది. సమన్వయం మెదడులో కేంద్రీకరించబడింది. మెదడు తనకున్న 1200 మిలియన్‌ల[2] కణాలనే సిబ్బంది సహాయంతో సమన్వయ కేంద్రీకరణను సాధిస్తుంది.

1. Hartvig Nissen, Some Human Aspects of Administration, P.P. 5-15
2. Mac Crudy, The Structure of Morale, P. 164.

ఈ 'సిబ్బంది' సంఖ్య ప్రపంచ జనాభాకు అరురెట్లన్నమాట. ఆహా, ఎంత బృహత్తరమైన సిబ్బంది!

అత్యంత ఉన్నత అధికారంగలవ్యక్తి వ్యవస్థలోని సమస్త సంఘటనలను, సకల కార్యకలాపాలను తెలుసుకోవడానికి బాధ్యతవహించవలె. వాటన్నింటికి పొందికగా పరస్పర సంబంధాలను ఏర్పరచి ఒక సంఘటితశక్తిగా రూపొందించే బాధ్యతకూడా అతనికి ఉంది. ఇది లఘువ్యవస్థలోనే, అంటే ఒకేవ్యక్తి చిన్న కార్యాలయానికి లేదా చిన్న వ్యాపారానికి అధిపత్యం వహించి కార్యాలయంలో లేదా వ్యాపారంలో జరిగే ప్రతి విషయాన్ని తెలుసుకోగలిగి నియంత్రణ చేయగలిగినప్పుడుమాత్రమే ఇది సాధ్యపడుతుంది.[3] కాని ప్రతి వ్యక్తికి ఏకాగ్రతావధి, నియంత్రణావధి ఉంటాయి. అందుచేత పెద్దపెద్దవ్యవస్థలలో ఏకైక వ్యక్తి సర్వజ్ఞుడు కావడానికి, నియంత్రణ చేయడానికి సాధ్యపడదు. కాబట్టి ఇటువంటి సందర్భాలలో సమన్వయాన్ని ఉద్దేశపూర్వకంగా రచించి సాధించవలె. సమన్వయం అనేది ఎడతెగని సమస్య. దానికి తుదిపరిష్కారం లేదు.

సమన్వయ శిల్ప పద్ధతులు (Techniques of Co-ordination)

సమన్వయాన్ని ఉద్దేశపూర్వంగా ఏర్పరచడానికి రెండు పద్ధతులున్నాయి. అవి (1) నిర్బంధ విధానము (2) ఐచ్ఛిక విధానము. ఉన్నతస్థాయినుంచి శాసించబడిన నిర్బంధ సమన్వయంకన్న పరస్పర సంప్రదింపుల పర్యవసానంగా రూపొందిన ఐచ్ఛిక సమన్వయము సదా వాంఛనీయమైనది. కాని ఆ సంప్రదింపులు వైరుధ్యాలను సమసింప జేయలేనప్పుడు ఉమ్మడి ఉన్నతాధికారం శాసించే నిర్బంధ పరిష్కారం మినహా ప్రత్యామ్నాయ మార్గంలేదు.

దండనాత్మక లేదా నిర్బంధ సమన్వయము
(Coercive or Compulsory Co-ordination)

క్రమానుగత వ్యవస్థీకరణ యంత్రాంగంద్వారా నిర్బంధ సమన్వయాన్ని సాధించడం జరుగుతుంది. ఒక శాఖలోని రెండు విభాగాలమధ్యగాని, రెండు సెక్షన్లమధ్యగాని వైరుధ్యమేర్పడినప్పుడు ఆయా కక్షలు పరస్పర అంగీకారంతో పరిష్కారానికి రాలేనట్లయితే, ఆఖరుపక్షంతో ఆ శాఖ లేదా ఆ విభాగానికి అధిపతి అయిన ఉమ్మడి ఉన్నతాధికారికి ఆ సమస్యను నివేదించడం జరుగుతుంది. ఆ అధికారి చేసిననిర్ణయాన్ని ఉభయ పక్షాలు అంగీకరించితీరవలె. ప్రతి వ్యవస్థలోను నిర్బంధసమన్వయం ఏర్పడే ఇటువంటి సందర్భాలు రావడం పరిపాటి. కాని ఉన్నతస్థాయినుంచి వచ్చిన నిర్ణయాలు ఎప్పుడూకూడా ఉభయ పక్షాలను సంతృప్తిపరచలేవు. ఏదో ఒకపక్షం అసంతృప్తి చెందుతుంది. అందువల్ల ఇటువంటి సందర్భాలు ఎంత పరిమితంగా ఉంటే, వ్యవస్థ కార్యకలాపం అంత సాఫీగా జరుగుతుంది.

బాహ్యంగా చూస్తే, ఈ సంఘటనల పర్యవసానంగా ఏర్పడిన సమన్వయం ఉన్నతాధికారం చేసిన శాసనమా అన్నట్లుగా తోస్తుంది. ఆదేశాలు జారీ చేయడం మినహా వేరొకటికాదనే భావం జరుగుతుంది. ఎవరో ఇతరులుమాత్రమే యుక్తమైన ఆదేశాలనిస్తారనీ,

---

3. Automatic co-ordination in Administration.........produce mutual adjustment and co-ordination.

ఫలితంగా సమన్వయ సమస్య ఉండదని సాధారణంగా భ్రమపడతాము. ఏమైనప్పటికీ ఇది సరిఅయిన అభిప్రాయం కాదు. ఎందువల్లనంటే, యుక్తమైన సమన్వయాదేశాలను జారీ చేయడంలోనే సమన్వయసాధన ఇమిడిఉంది. అంటే ఈ ఆదేశాలను అనుసరించవలసిన పక్షాలసమ్మతిని సాధ్యమైనంత గరిష్ఠపరిమితిమేరకు పొందవలె. ఉభయపక్షాలకు ఆమోద యోగ్యంకాని ఆదేశాలు ప్రయోగాత్మకంకావు. , నిజానికి మిస్. ఫాలెట్ చెప్పినట్లుగా ప్రతి నిర్ణయం లేదా ప్రతి ఆదేశం ప్రవృత్తిలో అంతర్భాగమే. అయితే అదిపూర్వాలోచన, పూర్వప్రయత్నంలేని క్షణికోద్రేకపూరితమైన ఉత్తరువుమాత్రం కాదు. అది వ్యవస్థీకరణలో నివేదనలతోను, సంప్రదింపులతోను, స్పష్టీకరణలతోనుకూడిన విస్తృతమైన ప్రవృత్తిఫలితంగా అవతరించింది.

ఐచ్ఛిక సమన్వయము—దాని శిల్ప పద్ధతులు (Voluntary Co-ordination and its Techniques)

అందువల్ల నిర్బంధ సమన్వయం అనేది పాక్షికంగా మాత్రమే నిర్బంధకమైనది. నిర్బంధసమన్వయం విషయంలో సమన్వయసాధన ప్రవృత్తిలో కొంతవరకు సంప్రదింపులు జరిగి, కడపటిదశలోమాత్రం విభిన్నదోరణులను తోసిపుచ్చడం జరగగా, ఐచ్ఛికసమన్వయ సాధన పూర్తిగా పరస్పర సలహా సంప్రదింపులు, ఆమోదాంమీదనే ఆధారపడిఉంది. ఈ రెండింటికీఉన్న వ్యత్యాసం ఇంతే! అంటే నిర్బంధంగా చేకూరినట్లుగా కనబడే సమన్వయానికి కూడా చాలావరకు పరస్పరసమ్మతి సంప్రదింపులు ప్రాతిపదికగా ఉన్నాయన్నమాట.

ఏ వ్యవస్థలోనైనా, చాలావరకు ఐచ్ఛికంగా పరస్పరం సమ్మతి సర్దుబాట్ల ఫలితంగానే సమన్వయం చేకూరుతుంది. అట్లా కానట్లయితే ఉన్నతస్థాయిలలోని అధికారులకు ఈ ఒక్క విధినిర్వహణే తలకుమించిన భారం అవుతుంది. ఐచ్ఛికసమన్వయసాధనకు ఉపయోగపడే విధానాలను, శిల్ప పద్ధతులను పరిశీలిద్దాము.

ఒకటి, ఎటువంటి సంఘర్షణ ప్రతిరూపణ జరగకుండా నివారించడానికి ఈ సమస్యతో సంబంధం ఉన్న వారందరితో నివేదనలు, సంప్రదింపులు, స్పష్టీకరణలు చేసే పద్ధతి. ఈ ప్రామాణికమైనపద్ధతిని ప్రభుత్వసచివాలయంలోను, శాఖలలోను, నిత్యనైమిత్తిక కార్యకలాపాలలో సమన్వయాన్ని సాధించడానికి పాటిస్తారు. ఇతర శాఖలకు బాధ కలిగించే ప్రతి విధాన ప్రతిపాదననూ ఆయా శాఖల ఆమోదానికి పంపినతరవాతనే నిర్ణయం చేయవలసిందని తెల్పుతూ, ఉన్నతాధికారులకు పంపవలె. ఆర్థిక సంబంధమైన సమస్యలన్నింటినీ ఆర్థిక శాఖ స్పష్టీకరించవలె. ఎక్కువ సమస్యలు ప్రత్యక్షంగానో, పరోక్షంగానో ఆర్థికవిషయాలతో ముడిపడి ఉండటంవల్ల శాఖలకు తమతమ ప్రతిపాదనలలో హెచ్చుభాగం ఆర్థిక శాఖకు నివేదించడం సర్వసాధారణవిషయమయింది. ''ఆర్థికశాఖవారూ, అభ్యంతరం ఏమైనా ఉందా?'' అనేమాటలను తమ ఫైళ్ళమీదవ్రాసి ఆ శాఖలు పంపుతాయి. ఇతర శాఖలకు నిమిత్తం ఉన్న సమస్యలను వాటితో సంప్రదించకుండానే ఏదేని ఒక శాఖ మంత్రివర్గం నిర్ణయాన్ని అభ్యర్థిస్తే, ఆ శాఖలకు ఆధిపత్యం వహించే మంత్రులు ఆ సమస్యలను పరిశీలించవలెనని అభ్యంతరపెట్టవచ్చు. తమ తమ శాఖలకు వాటిని నివేదించమని పట్టుబట్టవచ్చు. సమస్యతో సంబంధం ఉన్న ఇతర శాఖలతో సంప్రదించకుండా ఏ శాఖ

కార్యదర్శి అయినా నిర్ణయం చేయబూనితే భారతీయ పాలన ప్రక్రియ ప్రకారం అతని విధి నిర్వహణ విఫలత చాలా తీవ్రంగా పరిగణించబడుతుంది. సమస్యతో సంబంధం ఉన్న ఇరుగుపొరుగు శాఖలను నివేదించి, ఇతర శాఖలనుంచిగాని, ఆ శాఖలోని ఉప కక్షలనుంచి గాని స్పష్టీకరణలను పొందడమేగాక, వ్యవస్థలోని ఉన్నత, దిగువస్థాయి శాఖలకు నివేదించడం, స్పష్టీకరణలను పొందడంకూడా జరుగుతుంది. మధ్యమ, దిగువస్థాయి శాఖలను తప్పించి నేరుగా ఉన్నతస్థాయిశాఖకు పంపబడిన సమస్యపై నిర్ణయంచేసేముందు, ఆ ఉన్నతస్థాయిశాఖ ఈ సమస్యను 'ఉచిత మార్గంద్వారా' అనే నియమానుసారంగా, మధ్యమ, దిగువస్థాయిశాఖలకు నివేదిస్తుంది. ఈ సంఘటనను వివరించే ఆసక్తిదాయకమైన ఒక కథ ఉంది. ఒకసారి అమెరికాలో ఒక వ్యక్తి వ్యవసాయ శాఖమీద ఫిర్యాదు చేయదలచినాడు. దేశాధ్యక్షునికి, వ్యవసాయశాఖ కార్యదర్శికి, ఇద్దరు సెనేటర్లకు, ఇద్దరు ప్రతినిధుల సభాసభ్యులకు, మొత్తం ఎనిమిదిమందికి తన ఫిర్యాదును పంపినాడు. కడపటికి జరిగిందేమిటంటే, ఆ రకమైన సమస్యలను సత్వరం పరిష్కరించవలసిన ఉద్యోగి దగ్గరకే ఆ ఎనిమిదిమంది ఉత్తరాలు వచ్చి చేరినాయి !

కాని ఈ నివేదనలు, స్పష్టీకరణలతోకూడిన ప్రవృత్తి చాలా చిక్కు అయినది. దీనిమూలంగా చాల జాప్యం జరుగుతుంది. ప్రభుత్వపాలనా విమర్శకులు ఆశించినంత చురుకుగా ప్రభుత్వ పాలన జరగపోవడానికి ఇదికూడా ఒక కారణమే. కార్యాచరణ ఏకత్వాన్ని సాధించడానికి జాప్యం అనే మూల్యాన్ని అనివార్యంగా చెల్లించవలసివస్తున్నది. అయితే, ఒరిజినల్ ఫైలుకు బదులుగా దాని నకలు ప్రతులను అవసరమైన శాఖలకు పంపడం, లిఖితపూర్వకంగా నివేదించడంకంటే, టెలిఫోనులో మౌలికసంప్రదింపులు జరపడం లేదా వ్యక్తిగతంగా కలుసుకోవడం, 'ఉచిత మార్గంద్వారా' అనే నియమాన్ని పాటించడానికి బదులుగా అనధికార సంబంధాలు పెట్టుకోవడం వగైరా పద్ధతులను పాటించినా జాప్యాన్ని చాలవరకు తగ్గించవలెనేమోకాని పూర్తిగా రూపుమాపలేము.

సమావేశాలద్వారా ఐచ్ఛికసమన్వయాన్ని సాధించే పద్ధతి రెండవది. సమావేశాలు సశాఖీయమైనవి లేదా అంతశ్శాఖీయమైనవి కావచ్చు. కింది సందర్భాలలో అటువంటి సమావేశాలు ప్రయోజనకారులౌతాయి : (1) సంప్రదించవలసిన పక్షాలసంఖ్య అధికంగా ఉన్నప్పుడు, (2) సంప్రదించవలసిన విషయం బృహత్తరమైనదైనా, కొత్తవిధానానికి సంబంధించిన సమస్య అయినా లేదా అనేక సంస్థల సహకారాన్ని అపేక్షించే కార్యాచరణ ప్రతిపాదనఉన్నా లేదా (8) ఏదైనా కొత్తవిధానాన్ని గాని, ప్రతిపాదననుగాని వివరించవలసివచ్చినా, అటువంటి సమావేశాలకు కార్యక్రమాన్ని చాలా జాగ్రత్తగా రూపొందించవలె చర్చనీయాంశానికి హేతువుగా ఉపకరించడానికి కొన్ని తాత్కాలిక ప్రతిపాదనలనుగాని పరిష్కారసూత్రాలనుగాని దృష్టిలో ఉంచుకొంటే చాలా ప్రయోజనకరంగా ఉంటుంది. సశాఖీయ సమావేశాలలో ఉన్నతాధికారులు, వారి అధీనులు పాల్గొంటారు. ముఖ్యంగా ఈ రకమైన సమావేశాలలో చర్చలు స్వేచ్ఛగా జరగడం, సలహాలను యథేచ్ఛగా ఇవ్వడం చాలా అవసరము. ప్రణాళికా రచన, అభివృద్ధి కార్యకలాపాలు, శాంతి భద్రతలు, విద్య, ఆరోగ్యం మొదలైన రంగాలలో కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల మధ్య విధాన సమన్వయాన్ని సాధించడానికి ప్రస్తుత భారతదేశంలో ఈ సమావేశ పద్ధతిని చాలా తరచుగా

అనుసరిస్తున్నారు. విధాన సమస్యలను పరిష్కరించడానికిగాని, ఉమ్మడి కార్యాచరణ విధానాన్ని రూపొందించడానికిగాని ప్రధానమంత్రి లేదా సమస్యతో సంబంధం ఉన్న కేంద్రమంత్రి, రాష్ట్రాలనుంచి ముఖ్యమంత్రులను, తదితర మంత్రులను ఢిల్లీకి పిలిపించి తరచుగా సమావేశాలను ఏర్పాటు చేస్తారు.

మూడు. సమన్వయాన్ని అనేక రకాలైన సంస్థాపరమైన పద్ధతుల ద్వారా సాధించవచ్చు. అంతశ్శాఖీయ సంఘాల సమన్వయాధికారులు ప్రణాళికా బోర్డులు ఇటువంటి పద్ధతులకు ఉదాహరణలు. ఈ సంఘాలు వ్యవస్థకు అనుసంధించబడి ఉన్నా, ఆ వ్యవస్థకు బాహ్యంగా ఉండేవే. ఇవి తమ ఉమ్మడి ఉన్నతాధికారికి నివేదించడంద్వారా కాక సంప్రదింపులద్వారా పరస్పర అభిప్రాయాలను తెలుసుకోవడం ద్వారా సమన్వయాన్ని సాధించడంచేత ఐచ్ఛిక సమన్వయానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తున్నాయి కాని నిర్బంధ సమన్వయానికి మాత్రం కాదు. వివిధ సంస్థలమధ్య స్థిరమైన, సుదీర్ఘమైన సంప్రదింపులు చర్చలు జరగవలసిన అవసరం ఉన్నప్పుడు సంస్థాగతమైన పద్ధతులు సమన్వయసాధనకు చాలా ఉపయుక్తమైనవిగా ఉంటాయి. రెండు మూడు శాఖలు కొన్ని రంగాలలో పాక్షికంగానైనా అతివ్యాప్తి కార్యకలాపాలను కలిగి ఉన్నట్లయితే అంతశ్శాఖీయ సంఘం సాధ్యమైనంత తరచుగా సమావేశం కావడం ప్రయోజనకరంగా ఉంటుంది. ఏకైక సమన్వయ సాధక అధికారితోకూడిన వ్యవస్థలు ఒక ప్రాంతంలోని క్షేత్ర సేవాకార్యాల సమన్వయసాధనకు తగినవవుతాయి. అమెరికాలో ఈ పథకాన్ని కొంతవరకు పాటించే ప్రయత్నం చేయడం జరిగింది. భారతదేశంలో జిల్లా అధికారిని, ఫ్రాన్స్‌లోని ''ప్రిఫెక్ట్''ను ఒక విధంగా ప్రాంతీయ సమన్వయాధికారులుగా పరిగణించవచ్చు. ప్రణాళికా సంఘాలు సరేసరి, వాటిని గురించి వ్యాఖ్యానించ నవసరమేలేదు. ప్రణాళికను అమలుచేసే సంస్థలతో సన్నిహితంగా సంప్రదింపులు జరిపి, ప్రణాళికా సంఘాలు కేంద్ర ప్రణాళికను తయారు చేయడం ద్వారా సమన్వయాన్ని సాధిస్తాయి.

అయితే, ఈ రకమైన పద్ధతులు విధాన సమన్వయానికి, ప్రణాళికారచన సమన్వయానికేగాని, దైనందిన కార్యకలాపాలకు ఎంతమాత్రమూ ప్రయోజనకరమైనవి కావు. ఇవి జాప్యంతో కూడిన, ఖర్చులతో కూడిన పద్ధతులు కాబట్టి వీటిని మితంగా ఉపయోగించవలె. ఈ పద్ధతులను అపరిమితంగా పాటించే వ్యవస్థను అయోగ్యమైనదిగా పరిగణించవలె.

నాలుగు, విధాన ప్రక్రియా ప్రామాణీకరణం ముఖ్యమైన సమన్వయ సాధనము. వ్యవస్థలో ప్రతి కార్మికుడూ సదృశమైన పరిస్థితులలో ఒకే విధంగా వ్యవహరిస్తాడని ఇది ఖరారు పరుస్తుంది. ఆ విధంగా వ్యవస్థలోని సభ్యగణానికి ముందుగా ఒండొరుల కార్యకలాపాలు తెలుసుకొనే అవకాశాన్ని కల్పిస్తుంది. ఇతరులు చేస్తున్నది ఏమో, చేయబోయేది ఏమో, వివరంగా ముందు తెలియడమే సమన్వయ కృషికి పునాది. కార్యసాధన ఫలితాలను పోల్చడానికి, మదింపు చేయడానికి ప్రక్రియా ప్రమాణీకరణ వీలు కల్పిస్తుంది. సాధారణ బడ్జెట్ ప్రక్రియ, అకౌంటింగ్ ప్రక్రియ, సముపార్జనా ప్రక్రియలూ, అక్రమ పరిస్థితిని, అక్రమ వినియోగాన్ని, దుబారాను అరికట్టడంలో సహాయపడతాయి.

అయిదు, కార్యకలాపాలను వికేంద్రీకరించడం ద్వారా సమన్వయాన్ని సుసాధ్యం చేయవచ్చు, లేదా కనీసం దాని అవసరాన్నైనా చాలావరకు తొలగించవచ్చు, సంఘర్షణలను నివారించవచ్చు. ఒక్కొక్క విద్యుక్త కార్యకలాపాన్ని పూర్తిగా స్వేచ్ఛాయుతమైనదిగా చేసి కంపెనీ వ్యవస్థ తరహాలో దానికి కేంద్రీకృత అధికారాన్ని దాఖలు చేయవలె. ఈ తరహా వ్యవస్థీకరణ చిక్కులతో కూడిన రకరకాల కార్యకలాపాలను నిర్వహించే బృహత్తర వ్యాపార సంస్థలలోనే ఉంటుంది. సాధారణ విధాన రూపకల్పన, ప్రణాళికా రచనవంటి సంస్థాపరమైన కార్యాలకు, ఆర్థిక విషయాలకు కేంద్ర కంపెనీ బాధ్యత వహిస్తుంది. అనుబంధ కంపెనీలు తమ అభీష్టానుసారంగా వాటిని అమలు పరచడానికి సంపూర్ణమైన స్వేచ్ఛ ఉంటుంది. ప్రభుత్వ పాలనలో కంపెనీ విధానం సమన్వయసాధనంగా తోడ్పడవలెనంటే రక్షణ, పోలీసు, వ్యవసాయం, విద్య వగైరా విద్యుక్త శాఖలు తమ కార్యసాధనలో పరిపూర్ణ స్వేచ్ఛాయుతాలై ఉండవలె. కేంద్ర మంత్రివర్గ కార్యక్రమం బడ్జెట్ ప్రణాళికారచన, ఉద్యోగిబృందాల ద్వారా సమన్వయసాధనకే పరిమితంకావలె. కాని, ప్రభుత్వానికి, వ్యాపార సంస్థకూ దృక్పథంలోను, లక్ష్యంలోను ఏ మాత్రం సంబంధం లేదు.[4] అందుచేత ఈ రకమైన సమన్వయసాధన సాధ్యపడదు. కేంద్ర మంత్రివర్గం కేంద్ర కంపెనీ స్థాయికి దిగజారలేకపోవడానికి లూథర్ గలిక్ కింది నాలుగు కారణాలను పేర్కొనినాడు :

(1) ప్రభుత్వంలో శాసన సభ అనే సంచాలకుల బోర్డు ఒక్కటే ఉంది. దానికి ప్రభుత్వం బాధ్యత వహిస్తుంది.

(2) కంపెనీ అనుబంధ కక్షలమధ్య ఉండే ఉమ్మడిస్వామ్య సంబంధమేకాక ప్రభుత్వ శాఖలమధ్య పరస్పర సంబంధాలు బహుళంగా ఉంటాయి.

(3) ప్రభుత్వంలో ఆర్థిక, ఉద్యోగిబృందం వంటి విషయాలలో ప్రమాణాలు పద్ధతులు ఒకే రీతిగా ఉండవలె.

(4) ప్రభుత్వంలోని కార్యసాధక శాఖల సాఫల్యాన్ని నిర్ణయించడానికి లాభం' అనే కొలతబద్ద ఏమీలేదు. కాబట్టి నిశితము, కూలంకషము అయిన పర్యవేక్షణ అవసరమవుతుంది.

అయితే ప్రభుత్వరంగములోని వ్యాపార కార్యకలాపాలలో సమన్వయాన్ని సమకూర్చడానికి మాత్రం కంపెనీ వ్యవస్థను అనుసరించవచ్చు. నిజానికి, సర్వసాధారణంగా ప్రభుత్వ కార్పొరేషన్‌ల విషయంలో ఈ తరహా సంబంధాలే ఉంటాయి. విధాన నిర్దేశం, ఆర్థిక, ఉద్యోగి బృంద విషయాలకే ప్రభుత్వం (సంచాలకుల బోర్డు) పరిమితమై ఉంటుంది. కార్యసాధనల విషయంలో స్వేచ్ఛనిస్తుంది.

ఆరు, భావమూలకంగాను, న్యాయకత్వం ద్వారాను సమన్వయాన్ని సాధించవచ్చు. కార్మికుల వ్యవస్థకు గల ప్రధానప్రయోజనం ఏదో తెలుసుకొని, అర్థం చేసుకొని, దానిని వారు గణనీయమైనదిగా భావించినప్పుడు మాత్రమే ఆ వ్యవస్థవారినందరినీ ఒక పొందికైన గణంగా బంధించగలుగుతుంది. లక్ష్యసాధనకు వారి విడివిడి ప్రయత్నాలను ఉమ్మడి ప్రయత్నంగా సమైక్య పరుస్తుంది. మనం దానిని 'వ్యవస్థకు ఆయువు పట్టు' (espirit de crops)

4. Papers on Science of Administration, pp, 34-35.

అంటాము. సమర్థమైన నాయకత్వం కార్మికులలో ఉత్తేజాన్ని పుట్టిస్తుంది. ఉమ్మడి ప్రయోజనం సిద్ధించడానికి, కష్టాలను అధిగమించడానికి నాయకత్వం వారిని ప్రోత్సహిస్తుంది.

రకరకాల సమన్వయ సమస్యలు (Varying Problems of Co-ordination)

వ్యవస్థ ననుసరించి సమన్వయాధికారి (Co-ordination) ప్రథమ కర్తవ్యము శాఖలకు ప్రవృత్తి ఆధారంగా ఉంచే, ప్రవృత్తులన్నీ సమన్వయమయ్యేటట్లుగా చూడటం, సకాలంలో ఫలితాలను చేకూర్చడం, వ్యక్తులు లేదా ప్రదేశపు అవసరాలను తీర్చడం సమన్వయ లక్ష్యము. శాఖలకు భౌగోళిక లేదా ప్రాదేశిక ఆధారం ఉన్నట్లయితే, ఒక్కొక్క ప్రాంతంలోని సేవాకార్యాలు ప్రామాణికంగానూ సాధారణ కార్యక్రమానికి అనుగుణమైనవిగాను ఉండేటట్లు సమన్వయాధికారి చూడవలె. సాధారణంగా పలు ఆధారాలతో కూడిన శాఖీకరణ ఉండటం కద్దు. అటువంటి సందర్భాలలో సమన్వయసాధన సంక్లిష్టమవుతుంది. అనేక విధాలుగా దానిని సాధించవలసి ఉంటుంది. ఉదాహరణకు ప్రవృత్తి శాఖలు, పబ్లిక్ వర్క్స్, సరఫరాలు, ముద్రణ వగైరా కార్యకలాపాలలో విద్యుక్తశాఖలతో సహకరించవలె. [5]

సమన్వయ యంత్రాంగము (The Machinery for Co-ordination)

అనేక రకాల సమన్వయ యంత్రాంగాన్ని గురించి ఇంతకు ముందు పేరాలలో పేర్కొనడం జరిగింది. విధానాన్ని రూపొందించే శాసనసభ ద్వారా పటిష్ఠమైన సమన్వయాన్ని సాధించ వీలులేదు. జాతీయ స్థాయిలో పార్లమెంటుకు, స్థానిక స్థాయిలో పురపాలక సంఘాలకు ఈ విధి నిర్వహణకు అవసరమైన లౌకిక సమయం, పరిజ్ఞానం, అనుభవం లేవు. పార్లమెంటు లేదా పురపాలక సంఘం బృహత్తరమైనవి కావడంచేత ఈ లక్ష్యాన్ని సాధించలేవు. ఈ బాధ్యతలో నిమిత్తం ఉన్న అధ్యక్షుడు లేదా నగర -కార్య నిర్వాహకుడు వంటి ఏకైక వ్యక్తి లేదా మంత్రివర్గం, సంఘం వంటి చిన్న గణాల సమన్వయాన్ని పటిష్ఠంగా సాధించగలుతాయి. కార్య నిర్వహణ విస్తృతంగా ఉన్నా బహుముఖ విశేషాత్మకమైన బృహత్తర విధానాన్ని అమలు చేయవలసి ఉన్నా బహు సభ్య సమన్వయ సంఘమే వాంఛనీయమైనది. నిర్ణీత విధానాన్ని అమలు చేయవలసినప్పుడు ఏకైక వ్యక్తి సమన్వయాన్ని సమకూర్చే పద్ధతి శ్రేష్ఠమైనది. ఆచరణలో ఈ రెండు పద్ధతులను ఒకటి ఒకదానితో సన్నిహితపరచవచ్చు. బహుసభ్య సమన్వయ సంఘానికి ఒక ప్రధానాధికారిని ఉంచవచ్చు. (ఉదా॥ మంత్రివర్గ నాయకుడు ప్రధాన మంత్రి అయినట్లు.) ఏకైక వ్యక్తి సమన్వయాన్ని సమకూర్చే పద్ధతిలో-సమన్వయాధికారి తన అధీనులతోను తదితరులతోను సంప్రదించే అవసరాన్ని విధించవచ్చు.

యంత్రాంగం ఏదైనా, ఎప్పటికప్పుడు జారీ చేసిన స్పష్టమైన నిర్దేశాలు, ప్రక్రియానియమాలు, సమన్వయ పరచవలసిన సాధనలో ప్రముఖ పాత్రను నిర్వహిస్తాయి. చాలినంత సమాచారాన్ని తెలియపరచడం ద్వారా సమన్వయం స్వతహాగా సమకూరుతుంది.

5. **Papers on science of Administration, Edited by Luther Gullick, pp 33-34.**

పటిష్ఠమైన సమన్వయానికి గీటురాయి (Test of Effective Co-ordination)

ఉత్పన్నమైన వైరుధ్యాలను సంబాళించ పూనుకొంటే అది దుర్బలమైన సమన్వయం అవుతుంది. వైరుధ్యం ఏర్పడే అవకాశాలను ముందుగానే గ్రహించడం, ఇబ్బంది కలుగకపూర్వమే వాటిని తొలగించడం, సమన్వయానికి లక్ష్యంగా ఉండవలె. అందువల్ల సమన్వయ సాధకులు నిరంతరం జాగ్రత్తతో ఉండవలె. పాలనాధికారికి ఇది అవిచ్ఛిన్నమైన విధ్యుక్తధర్మము.

నియంత్రణ
(Control)

నియంత్రణ-అర్థవివరణ (Meaning of Control)

"అంగీకరించిన ప్రణాళికకు, జారీ చేసిన ఆదేశాలకు ప్రతిష్ఠాపించిన సూత్రాలకు అనుగుణంగా ప్రతికార్యమూ జరిగిందో లేదో ధృవపరచడమే నియంత్రణ"[6] అని హెన్రీ ఫెయెల్ నిర్వచించినాడు. దోషాలను, లోపాలను ఎత్తిచూపి వాటిని సరిచేసి, అవి మరల సంభవించకుండా నివారించడం నియంత్రణ లక్ష్యము. సకల వస్తువుల, సర్వమానవుల, సమస్తకార్యాలమీద అది పనిచేస్తుంది.

చిన్నతరహా వ్యవస్థలో నియంత్రణ పర్యవేక్షణనుంచి ఉద్భవిస్తుంది. అంటే వ్యవస్థాధిపతి నియంత్రణ చేస్తాడు. తన ప్రధానాధీనులు క్రమానుగతశ్రేణిలో తమ తమ స్థాయులలో పర్యవేక్షణ జరపడంతోపాటు నియంత్రణ చేస్తారు. కాని బృహత్తర వ్యవస్థలో నియంత్రణకార్యాల పరిమాణం, క్లిష్టత గణనీయంగా ఉంటే ప్రత్యేక నియంత్రణాశాఖలు లేదా నియంత్రణాధికారులు అవసరమవుతారు. వాటిని కంట్రోలుబ్యూరోలనీ, పర్యవేక్షక కార్యాలయాలనీ, నియంత్రణాధికారులనీ, పర్యవేక్షకులనీ అనేక పేర్లతో పిలుస్తారు.

నియంత్రణ రూపాలు (Forms of Control)

నియంత్రణను ప్రముఖమైన పాలనాకార్యంగా పరిగణించవలె. పరిపూర్ణంగాను, పటిష్ఠంగాను ఉండటానికి నియంత్రణ స్రవంతి క్రమానుగతశ్రేణిలో బహుపుంతలలో ప్రవహిస్తుంది. అనేక రూపాలను ధరిస్తుంది. ఫెయెల్ అటువంటి అయిదు మార్గాలను పేర్కొన్నాడు. ఒకటి నియంత్రణ వ్యాపార రీత్యా చూచినట్లయితే (వ్యాపార పాలన విషయంలో) ఎంత పరిమాణం, ఏ రకం, ఏ ధరకు సరుకు మనకు వస్తున్నదీ లేదా మనం పంపుతున్నదీ ఖచ్చితంగా తెలుపవలె. రెండు, నియంత్రణ సాంకేతిక దృక్పథంతో కార్యసాధనల ప్రగతిని, వాటి ఫలితాలను, లోపాలను జాగ్రత్తగా పరిశీలిస్తుంది. ఉద్యోగిబృంద నిర్వహణ, ఉపకరణాల నిర్వహణ తగిన విధంగా జరిగేటట్లు చూస్తుంది. మూడు, ఆర్థిక నియంత్రణ బడ్జెట్ రూపంలో వ్యక్తమయిన విధానానికి, వ్యవస్థ ఆర్థిక విధానం ఆమోదయోగ్యంగా ఉండేటట్లు చూడటం. చాలినన్ని నిధులను సమకూర్చి అవి పొదుపుగా వినియోగపడేటట్లు జాగ్రత్త వహించడం ఆర్థిక నియంత్రణ ధ్యేయము. నాలుగు, నియంత్రణ రక్షణలను కల్పిస్తుంది.

6. Henri, fayol, General Industrial Management, p. 107.

ఆస్తికి, నిధులకు, ఉద్యోగబృందానికి నష్టం జరగకుండా, హాని కలగకుండా రక్షించే ప్రక్రియలకు ఇది నిలయమైనది. అయిదు, ప్రభుత్వ ఖాతాల నిర్వహణకు సంబంధించిన నియంత్రణ, అవసరమైన పత్రాలు, అంకెలు సత్వరమే లభ్యం అయ్యేటట్లు చూడటం, రాజ్య వ్యవహారాలను గురించి స్పష్టమైన అవగాహనను కల్పించడం, ఆడిట్‌కు అవసరమైన ఖాతా పుస్తకాలను, గణాంక వివరాలను తగిన విధంగా నిర్వహించేటట్లుగా చూడటం దీని లక్ష్యము.

సమయకారకము (The Time Factor)

నియంత్రణలో సమయకారకం చాలా ముఖ్యమైనది. నియంత్రణ పటిష్ఠమైనది. కావలెనంటే, అది అధికారయుతమైనదై ఉండి సకాలంలో అమలుచేయబడవలె. అమలుచేయడం ఆలస్యమైతే అనర్థం జరుగుతుంది. నియంత్రణ నిష్ప్రయోజనమవుతుంది. అదను ఎరిగి చేయని సేద్యం, పదును ఎరిగివేయని పైరు నిష్ఫలం గదా! నియంత్రణా తీర్పులను అమలు చేయడం కూడా చాలా అత్యవసరము. నియంత్రణ బయల్పరచిన దోషాలు అపరిష్కృతంగా మిగిలిపోయినా, నిర్లక్ష్యపరచబడినా, నియంత్రణ నిష్ప్రయోజనమవుతుంది కాబట్టి, నియంత్రణ ఇచ్చిన సలహా తప్పక పాటించబడుతుందన్న హామీ ఉండవలె.

నియంత్రణ సాధనాలు (Tools of Control)

అన్ని రకాల కార్యకలాపాలకు, ఉద్యోగులకు, నియంత్రణ అనువర్తితం కావడంచేత పలువిధసాధనాలను ఉపయోగిస్తుంది. వీటిలోని ముఖ్యమైన సాధనాలు : (1) వ్యవస్థీకరణ పట్టికలు, (2) లిఖిత ప్రక్రియలు, స్మృతులు, మాన్యుయల్‌లు, (3) గృహ కార్యకలాపాలను లేదా ఆనుషంగిక సేవలను నియంత్రణ చేసే కేంద్రీకృతరక్షలు (4) నివేదికలు, గణాంకాలు, ఖాతాలు, (5) తనిఖీ, పరిశోధన, (6) అంతర్గత నిరోధాలు, (7) నిర్వర్తన ప్రమాణాలు, దక్షత ప్రధానమైన ఆడిట్. వీటిని గురించి క్లుప్తంగా చర్చిద్దాము.

ఈ విధానాలన్నీ కేవలం నియంత్రణాసాధనాలని మాత్రమే మనం గ్రహించవలె. ఇవి నియంత్రణకు అవసరమైన సమాచారాన్ని లేదా యంత్రాంగాన్ని సిద్ధం చేస్తాయి, కాని తమంతటతాము నియంత్రణకు పూనుకోవు. ఈ పద్ధతిని సాధన చేసేవారు, ఉదాహరణకు గణాంకవేత్తలు, ఖాతా నిర్వాహకులు, ఆడిటర్లు, తనిఖీదార్లు, నియంత్రణకు ఆధారభూతమైన పదార్థాన్ని సరఫరా చేస్తారు. కాని వీరికి నియంత్రణచేసే అధికారం ప్రత్యక్షంగా లేదు. ఈ అధికారం పాలనాధికారులకు మాత్రమే ఉంది,

వ్యవస్థీకరణ పట్టికలు (Organisation Charts)

నియంత్రణకు సంబంధించినంతవరకు మూడు రకాలైన వ్యవస్థీకరణ పట్టికలు వాడుకలో ఉన్నాయి. అవి స్థూలమైన, విధ్యుక్త, ఉద్యోగ బృందానికి సంబంధించిన పట్టికలు. స్థూలమైన వ్యవస్థీకరణ పట్టిక అనేక కక్షలతో రూపొందిన వ్యవస్థను చూపుతుంది. (ఉదాహరణకు శాఖలో అయితే దాని భాగాలు, విభాగాలు, ఉప శాఖలు, సెక్షనులు,) విధ్యుక్త వ్యవస్థలో అనేక కక్షలను చూపుతుంది. ఒక్కొక్క కక్షకుగల అధికార బాధ్యతల

సంక్షిప్తవర్ణన కూడా ఉంటుంది. ఉద్యోగి బృంద పట్టిక వ్యవస్థా కక్షలను వివరిస్తుంది. కాని అది ఒక్కొక్క కక్షకు ఉన్న అధికారాలను, బాధ్యతలను తెలపడానికి బదులుగా దాని సిబ్బందికి క్రమానుగత శ్రేణిని ఏర్పరుస్తుంది. అంటే సిబ్బందిలో తరతమ స్థాయిలను చూపి, ఆయా కక్షలలో ఎంత మంది ఉద్యోగులు నియామకమైనారో తెలుపుతుంది. కింది పటాలు ఈ విషయాన్ని సోదాహరణంగా చూపుతాయి. (522, 523, 524 పేజీలలో పట్టికలు ఇవ్వడం జరిగింది.)

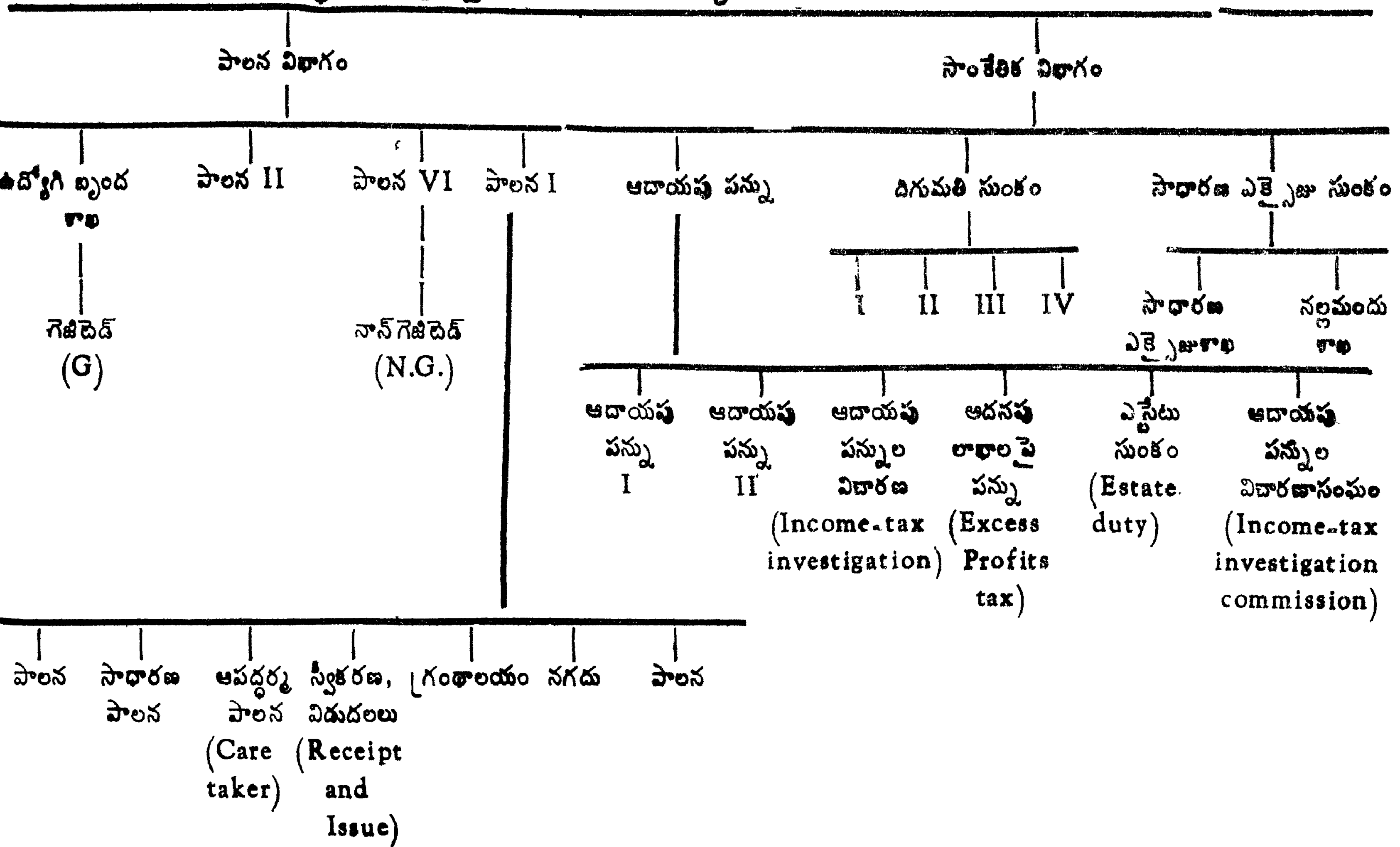
నియంత్రణాధికారి తన వ్యవస్థలోని వివిధ అంతర్భాగాలను గురించి, అవి పనిచేసే తీరును గురించి, వాటి పరస్పర సంబంధాలను గురించి, వివిధ శ్రేణులకు చెందిన ఉద్యోగులు ఎంతెంత మంది ఉన్నారు. అనే విషయాలను చూడగానే సంగ్రహమైన అవగాహన కాపడానికి ఈ పట్టికలు ఉపయోగపడతాయి అయితే ఈ వ్యవస్థీకరణ పట్టికలలో రెండు లోపాలున్నాయి. అవి (1) మారుతున్న పరిస్థితులకు అనుగుణంగా వ్యవస్థలో సంభవించే సత్వరపరిణామాల దృష్ట్యా ఈ పట్టికలను అత్యాధునికం చేయడం చాలా కష్టము ; (2) అవి మహా అయితే సాంప్రదాయ సిద్ధమైన వ్యవస్థీకరణను మాత్రం నివారిస్తాయి. కాని ఉద్యోగులలో పనిచేసే సామాజిక, మనస్తత్వ కారణాలవల్ల కలిగే మార్పులను ప్రతిబింబించవు. కాబట్టి పట్టికలు మనకు కలిగించే అవగాహన అంతగా వాస్తవికమైనది, విశ్వసనీయమైనది కాదన్నమాట. అయితే కనీసం ఈ పరిమితులకు లోబడి అయినా, వ్యవస్థీకరణ పట్టికలను నిర్వహణ, నియంత్రణలకు ఉపయోగకరమైన సాధనాలని చెప్పవచ్చు.

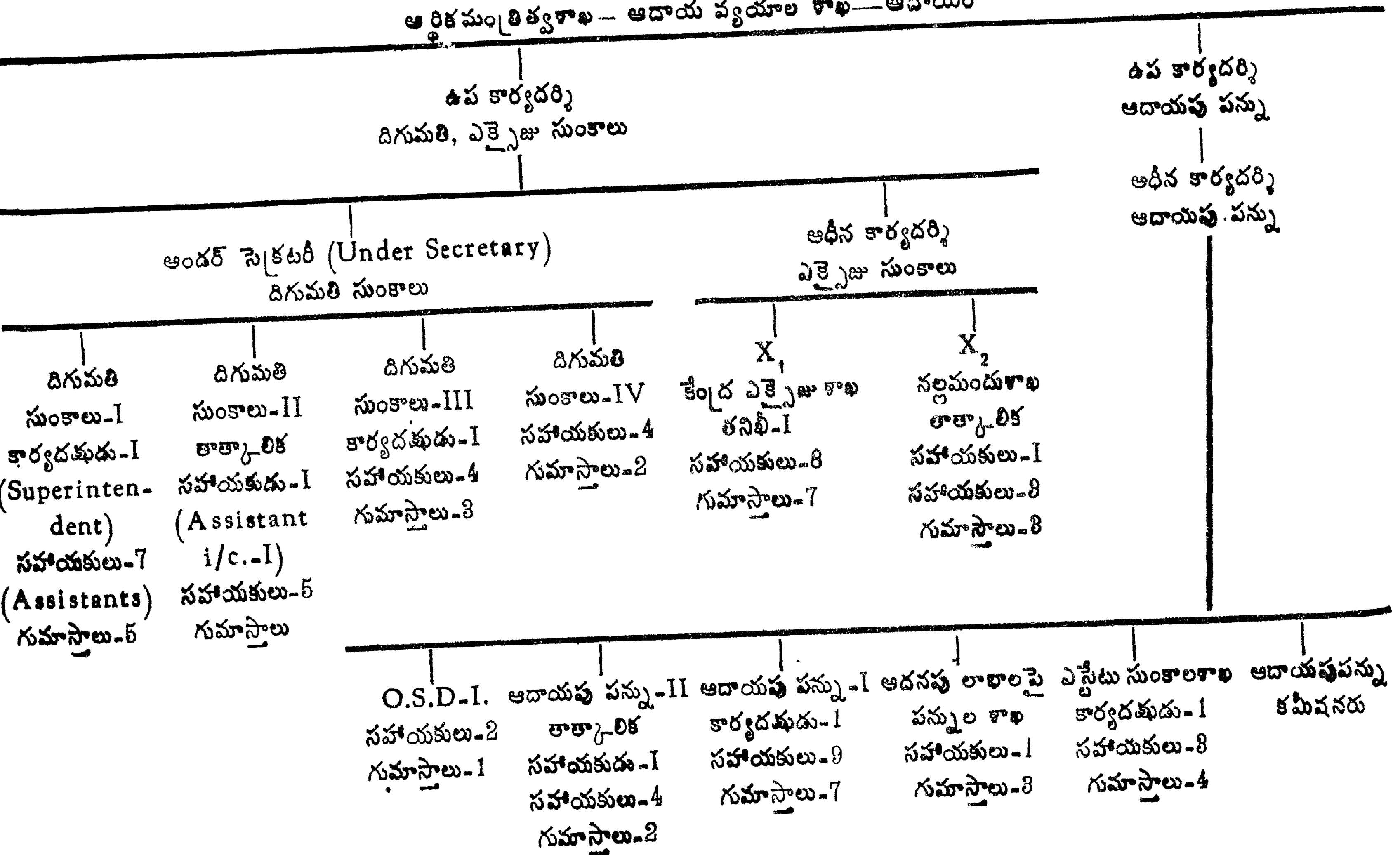
లిఖిత ప్రక్రియలు, స్మృతులు, మాన్యువల్‌లు
(Written Procedures, Code and Manuals)

ఈ అధ్యాయంలో ఇంతకుముందు భాగంలో నిర్దేశాన్ని గురించి ప్రస్తావించిన సందర్భంలో ప్రక్రియ ప్రాముఖ్యాన్ని గురించి చర్చించినాము. లిఖిత ప్రక్రియలు నియంత్రణకు అమూల్యమైన సాధనాలని చెప్పవలసి ఉంది. ఒకానొక లక్ష్యసాధనకు అనుకొన్న పద్ధతిలో పనిచేయవచ్చునన్న హామీని కల్పిస్తాయి. ప్రక్రియలను అతిక్రమించితే సులభంగా కనిపెట్టవచ్చు. నియంత్రణాధికారులు కూడా పొరపాటు జరగడానికిగల హేతువులను నివారించుతారు. అందుచేత లిఖిత ప్రక్రియలు నిరంకుశమైన లేదా అనుచితమైన అధికారాన్ని అటంకపరుస్తాయి.

లిఖిత ప్రక్రియవలన కొన్ని ప్రమాదాలు కూడా ఉన్నాయి. అవిజ్ఞతతో కూడిన ఆచరణవలనగాని, వాటినే తు. చ. తప్పకుండా పాటించడంచేతగాని పాలనలో జాప్యానికి, మందకొడితనానికి దారి తీస్తుంది. మితిమీరిన వివరణలున్న చోట్ల అవి ఆయా అధికారుల వివేచనను తీవ్రంగా ఆటంకపరుస్తాయి. యుక్తమైన కార్యాలకు లిఖిత ప్రక్రియలను మితంగా అనువర్తింప చేసినట్లయితే నియంత్రణాధికారులకు కాలహరణం కాదు సరిగదా అస్పష్టపరిస్థితి నివారితమవుతుంది. ఏ పరిస్థితులలో స్మృతులు, మాన్యుయల్‌లు నియంత్రణకు విశేషంగా తగి ఉంటాయో వివరిస్తూ ఫిఫ్నర్ మూడు సూత్రీకరణలను చేసినాడు.[7]

7. **Pfiffner, Public Admininistration, P. 169.**


పటం—1
స్థూలమైన పట్టిక (SKELETON CHART)
ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖ—ఆదాయ వ్యయాలశాఖ—ఆదాయ విభాగం
పాలన విభాగం
సాంకేతిక విభాగం
ఉద్యోగి బృంద శాఖ
గెజిటెడ్ (G)
పాలన II
పాలన VI
నాన్ గెజిటెడ్ (N.G.)
పాలన I
ఆదాయపు పన్ను
దిగుమతి సుంకం
I II III IV
సాధారణ ఎక్సైజు సుంకం
సాధారణ ఎక్సైజుశాఖ
నల్లమందు శాఖ
ఆదాయపు పన్ను I
ఆదాయపు పన్ను II
ఆదాయపు పన్నుల విచారణ (Income-tax investigation)
అదనపు లాభాలపై పన్ను (Excess Profits tax)
ఎస్టేటు సుంకం (Estate duty)
ఆదాయపు పన్నుల విచారణాసంఘం (Income-tax investigation commission)
పాలన
సాధారణ పాలన
ఆపద్ధర్మ పాలన (Care taker)
స్వీకరణ, విడుదలలు (Receipt and Issue)
గ్రంథాలయం
నగదు
పాలన


పటం—3
ఉద్యోగిబృంద పట్టిక (Personnel Chart)
ఆర్థికమంత్రిత్వశాఖ — ఆదాయ వ్యయాల శాఖ — ఆదాయం
ఉప కార్యదర్శి
దిగుమతి, ఎక్సైజు సుంకాలు
ఉప కార్యదర్శి
ఆదాయపు పన్ను
అధీన కార్యదర్శి
ఆదాయపు పన్ను
అండర్ సెక్రటరీ (Under Secretary)
దిగుమతి సుంకాలు
అధీన కార్యదర్శి
ఎక్సైజు సుంకాలు
దిగుమతి
సుంకాలు-I
కార్యదక్షుడు-I
(Superintendent)
సహాయకులు-7
(Assistants)
గుమాస్తాలు-5
దిగుమతి
సుంకాలు-II
తాత్కాలిక
సహాయకుడు-I
(Assistant i/c.-I)
సహాయకులు-5
గుమాస్తాలు
దిగుమతి
సుంకాలు-III
కార్యదక్షుడు-I
సహాయకులు-4
గుమాస్తాలు-3
దిగుమతి
సుంకాలు-IV
సహాయకులు-4
గుమాస్తాలు-2
X1
కేంద్ర ఎక్సైజు శాఖ
తనిఖీ-I
సహాయకులు-8
గుమాస్తాలు-7
X2
నల్లమందుశాఖ
తాత్కాలిక
సహాయకులు-I
సహాయకులు-8
గుమాస్తాలు-3
O.S.D-I.
సహాయకులు-2
గుమాస్తాలు-1
ఆదాయపు పన్ను-II
తాత్కాలిక
సహాయకుడు-I
సహాయకులు-4
గుమాస్తాలు-2
ఆదాయపు పన్ను-I
కార్యదక్షుడు-1
సహాయకులు-9
గుమాస్తాలు-7
అదనపు లాభాలపై
పన్నుల శాఖ
సహాయకులు-1
గుమాస్తాలు-3
ఎస్టేటు సుంకాలశాఖ
కార్యదక్షుడు-1
సహాయకులు-8
గుమాస్తాలు-4
ఆదాయపుపన్ను
కమీషనరు

ఒంటి విస్తృతమైన వ్యవస్థలలోను, విశేషంగా క్షేత్రకార్యాలయాలతో, క్షేత్రసర్వీసులతో ప్రాంతాలవరకు విస్తరించిన వ్యవస్థలలో ప్రక్రియతో కూడిన లిఖిత స్మృతులు, మాన్యుయల్‌లు చాలా ఆవశ్యకాలవుతాయి. ఇవి వ్యవస్థ అంతటా ఏకరూప ఆచరణను సాధిస్తాయి, నియంత్రణకు పిలుకల్పిస్తాయి. రెండు, సాంప్రదాయసిద్ధమైన, ప్రామాణికమైన అలవాట్లు వృద్ధికానటువంటి నూతన వ్యవస్థలకు ప్రక్రియ మాన్యుయల్‌లు విశేషంగా ఉపయోగపడతాయి, అస్థిర పరిస్థితిలో ఉన్న ఆ వ్యవస్థలో మాన్యుయల్‌లు మార్గదర్శకంగా లేనట్లయితే, ఆదేశాల నివ్వవలసిందిగా వ్యవస్థాధిపతికి అసంఖ్యాకమైన నివేదనలు పంపడం జరుగుతుంది. పర్యవసానంగా అతడు ఈ పనితోనే తలమునకలవుతాడు. మూడు, లిఖిత మాన్యుయల్‌లు, లిఖిత ప్రక్రియలు శిక్షణాసాధనంగా ఉపకరిస్తాయి. శిక్షణ మాన్యుయల్‌లు శిక్షణార్థులకు పాఠ్యగ్రంథాలుగా ఉపయోగపడతాయి. అవి వారి పనిని తగిన పద్ధతులలో చేయడానికి, సాధారణంగా ఉత్పన్నమయ్యే ప్రత్యేక పరిస్థితులను ఎదుర్కోవడానికి శిక్షణార్థులను ప్రోత్సాహపరుస్తాయి.[8] న్యూజిలాండ్‌లో అటువంటి శిక్షణమాన్యుయల్‌లలో ఒకటి-అధీనులు బహిరంగంగాగానీ, రహస్యంగాగాని, ప్రతికూలతను కల్గిఉండినా, మందబుద్ధితనంతోను, మూర్ఖత్వంతోను, అవిధేయతతోను, అగౌరవంగాను, దురభిమానంతోను, జీతనాతాల విషయంలో అసంతృప్తితోను ఉండినట్లయితే పర్యవేక్షణాధికారులు ఏ విధంగా వ్యవహరించవలె అనే అంశంపై సలహాలిస్తుంది.

గృహకార్యకలాపాలను నియంత్రణచేసే ఉన్నతస్థాయి కక్షలు (Overhead Units to Control House Keeping Activities)

సాధారణంగా వ్యవస్థాధిపతికి తక్షణ అధీనంగా ఉండే కొన్ని ఉన్నతస్థాయి విధ్యుక్త కక్షలలో ఆర్థిక విషయాలు, ఉద్యోగి బృందం, పనులు, స్టేషనరీ, ముద్రణ, సామగ్రి కొనుగోలు వగైరా గృహకార్యకలాపాలను నియంత్రణకోసం కేంద్రీకృతం చేస్తారు. భారతదేశంలోని సరఫరాల మంత్రిత్వశాఖలను, వివిధ మంత్రిత్వశాఖలలోని సిబ్బంది విషయక శాఖలను, ఆర్థిక మంత్రిత్వశాఖలను, ఖాతాల కార్యాలయాలను, రేడియో సమాచార మంత్రిత్వశాఖలోని ప్రచురణ విభాగాన్ని దీనికి ఉదాహరణలుగా చెప్పవచ్చు. సైద్ధాంతికంగా ఆ కక్షల కార్యకలాపాలు అనుషంగిక లేదా స్టాఫ్ స్వభావాన్ని కల్గిఉండవలె. అంటే లైన్‌శాఖలకు తమ గృహకార్యకలాపాల నిర్వహణలో కేవలం సహాయపడటమే వాటి కర్తవ్యం. నిజానికి, ఈ కక్షలు కూడా పలువిధాల నియంత్రణ చేస్తాయి. తమకు వచ్చిన ఇండెంట్లలోని వస్తువుల శ్రేష్టతను, పరిమాణాన్ని పునఃపరిశీలన చేయడం ద్వారా వ్యవస్థాధిపతి పేరుతో నియంత్రణ చేస్తాయి. కొనుగోలు చేయవలసిన సామగ్రిని పొదుపు, దక్షతల సాకుతో పునఃపరిశీలన చేస్తాయి. ఈ విధమైన గృహకార్యకలాపాల కేంద్రీకరణ వలన బాధ్యతలలో కొంతవరకు సంఘర్షణ కలుగుతుంది, అస్పష్ట పరిస్థితి ఏర్పడుతుంది. కేంద్ర పబ్లిక్ అకౌంట్ల సంఘం నివేదికలే దీనికి ప్రబలమైన తార్కాణము. లైన్‌మంత్రిత్వశాఖ తనకు అవసరమైన నిధులను ఎందువలన ఖర్చుచేయలేకపోయింది. యంత్రాంగం కొనుగోలుకు లేదా సామగ్రి కొనుగోలుకు తాను పొందిన నిధులను ఎందువలన

8. Ibid.

ఖర్చు చేయలేకపోయింది లేదా కొనిన వస్తువుల నాణ్యత ఎందువలన అసంతృప్తికరంగా ఉంది అనే ప్రశ్నలకు వివరణలను కోరితే, దీనికి బాధ్యులు మరొకరు, అంటే సరఫరాల మంత్రిత్వశాఖవారు, అనే జవాబు మనకు సాధారణంగా వస్తుంది. తరవాత ఈ బాధ్యతను వారు మరొకరిపై పెట్టడానికి ప్రయత్నిస్తారు. ఎరువుల కొనుగోలు అపఖ్యాతిపాలైన ఉదంతం దీనికి ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. పనులు, గృహనిర్మాణ, సరఫరాల మంత్రిత్వ శాఖ, ఆహార వ్యవసాయశాఖకు లండన్‌లోని హైకమిషనరు ద్వారా ఒక వర్తక సంఘంనుంచి ఎరువుల కొనుగోలు చేసింది. ఆ వర్తక సంఘానికి చెప్పుకోదగినంత ఆర్థిక స్థిరత్వం లేదు. ఈ కొనుగోలు వ్యవహారం పూర్తికాగానే వర్తక సంఘం దివాలా తీసింది. ఎరువులు కాగితం సంచులతో ఉండటంవలన సముద్రయానంలో ఓడలో ఉండగానే సంచులు పగిలి పోవడంచేత భారత ప్రభుత్వానికి నష్టం వాటిల్లింది. ఎరువుల వర్తక సంఘం దివాలా తీసినందువల్ల జరిగిన నష్టాన్ని ఎవరిదగ్గరనుంచి రాబట్టడానికికూడా వీలు లేకపోయింది. పబ్లిక్ 'అక్కౌంట్ల సంఘం అడిగిన ఈ ప్రశ్నలకు ఆహార వ్యవసాయశాఖ కార్యదర్శి శ్రీ విష్ణుసహాయ్, ఉపకార్యదర్శి శ్రీ యస్. టి. రాజా ఇచ్చిన జవాబులు చూస్తే బాధ్యతలు అస్పష్టంగా ఉన్నందువల్ల ఏర్పడే పరిణామాలు ఏ విధంగా ఉంటాయో తెలుస్తుంది.

అధ్యక్షుడు : నేను అడుగలదచిన విషయం ఏమంటే......హై కమీషనరు, భారతీయ సామగ్రిశాఖ డైరెక్టరు జనరల్‌ద్వారా ఉత్తరువు చేసినారా లేదా తనంతటతానే చేసినారా ?

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : భారతీయ సామగ్రిశాఖ డైరెక్టర్ జనరల్ ఇండెంట్‌ను ధృవపరిచి హైకమిషనరుకు పంపినారు.

అధ్యక్షుడు : ఈ ఆంగ్లేయ వర్తక సంఘాలతో ఎవరు బేరం కుదిర్చినారు ?

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : హైకమిషనరు.

శ్రీ టి.యస్. సింగ్ : ఈ సూచన ఎవరిదగ్గరనుంచి వచ్చింది ?

శ్రీ యస్.టి. రాజా : ఈ ప్రశ్నకు జవాబివ్వడానికి భయపడుతున్నాను.

శ్రీ నరహరిరావు : దీనంతటినిబట్టి చూస్తే ఆ వర్తక సంఘం ఆర్థిక స్తోమత చాలా అస్తవ్యస్తంగా ఉందని నిరూపితమవుతోంది.

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : నేను చెప్పవలసిందేమీ లేదు.

శ్రీ యస్.యస్. దాస్: దర్యాప్తు చేసినతరవాత కూడా ఆ వర్తక సంఘం స్తోమత ఏమిటో మంత్రిత్వశాఖ కనుగొనలేకపోయిందేమో నాకు తెలుసుకోవలెనని ఉంది.

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : ఆ విషయంలో నేను చెప్పవలసింది ఏమీలేదు...అది నా బాధ్యత కాదు. ఆ బాధ్యత పరిశ్రమలు, సరఫరాలశాఖ మంత్రిత్వ శాఖవారిది, వారు సంతృప్తి చెందినారు. నేను కేవలం ఇండెంట్‌ను పంపే ప్రతినిధిని మాత్రమే.

శ్రీ యస్.యస్. దాస్: కాని నష్టం మీ మంత్రిత్వ శాఖకే వాటిల్లిందిగదా !

శ్రీ టి.యస్. సింగ్ : ఈ వ్యవహారాన్నంతా న్యాయశీలతతో తగినరీతిగా నిర్వహించబడేటట్లు చూడటంలో మీకు ఆసక్తి లేదా ? మీరు డబ్బు చెల్లిస్తే మీకు వస్తువులు వస్తాయన్న విషయం మీకు ఆసక్తిదాయకమైనది కదా ?

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : అవును, కొన్ని పెద్ద వ్యవహారాలలో. కాని అసంఖ్యాకమైన వర్తక వ్యవహారాలు జరుగుతూ ఉంటాయి. నేను అవలంబించిన పద్ధతి సాధారణమైనదేనని నా స్నేహితులు నమ్మించినారు.

అధ్యక్షుడు : కార్యదర్శులు తమలోతాము సహకార నిరాకరణ చేస్తారన్నమాట.

శ్రీ విష్ణుసహాయ్ : ఈ రోజునకూడా నా సహఉద్యోగులు మా మంత్రిత్వశాఖకు ఉత్తరువులు పంపినారని చెప్పబడింది. 'కావలసిన రకాలు ఇవి, వీటి ధరలు ఇవి,' అని మాత్రమే చెప్పబడుతుంది. ఈ వివరాలు ఖచ్చితమైనవనే హామీ ఉందా అని అడిగే అర్హత నాకు లేదు.[9]

నివేదికలు, గణాంకాలు, వగైరా (Reports, Statistics, etc.)

ఏమి చేసింది, ఏమి చేయవలసింది, ఏమి చేస్తున్నదీ అనేవాటిని గురించి సమాచారం నియంత్రణకు అత్యావశ్యకమైనది. ఈ సమాచారం నివేదికలు, గణాంకాలు, ఖాతాల రూపంలో ఉంటుంది. నిర్వహణ, నియంత్రణకు ఈ సమాచారం సార్థకత రెండు విషయాల మీద ఆధారపడి ఉంటుంది. (i) నియంత్రణాధికారికి అది శీఘ్రంగా చేరవలె. (ii) అది ఖచ్చితంగా ఉండవలె. ఆలస్యమైతే అనర్థం జరిగిపోయిందనుకోవచ్చు. అది తప్పుడు సమాచారమైతే నియంత్రణకు విశ్వసనీయమైన మార్గదర్శకసాధనం కాలేదు. సమాచారం ప్రయోజనకారిగాను, విశ్వాస పాత్రమైనదిగాను ఉండటానికి రికార్డులను అత్యంత శ్రద్ధాపూర్వకంగా నిర్వహించడం అవసరము. రికార్డుల సక్రమ నిర్వహణమే ఒక శాస్త్రము. రికార్డుల నిర్వహణకు ఉపయుక్తమైన నమూనాలను నిర్ణయించడం, రికార్డులను వర్గీకరణ చేయడం, ఫైళ్ళ నిర్వహణ, అప్పుడప్పుడు అనవసరమైన రికార్డులను, కాగితాలను తీసి పారవేయడం, రికార్డులను పదిలపరచడం వగైరా విషయాలన్నీ రికార్డు నిర్వహణ శాస్త్రానికి సంబంధించినవే. వ్యక్తికి జ్ఞాపక శక్తి ఎటువంటిదో వ్యవస్థకు రికార్డు నిర్వహణా పద్ధతి అటువంటిది.

వ్యవస్థలోని నియంత్రణ కార్యాలయాలకు తమ అధీనులనుంచి నియంత్రణకు అవసరమయ్యే సమాచారం దైనందిన నివేదికలద్వారా, నియమితకాల నివేదికలద్వారా చేరుతుంది.. ఈ నివేదికలు విధ్యుక్త కార్యకలాపాలను, సంస్థాపరమైన కార్యకలాపాలను, వివిధ కక్షల పని విధానాన్ని, పురోభివృద్ధిని తెలుపుతాయి. దైనందిన నివేదికలు ఏదేని విశేషమైన పరిస్థితిని చక్కబరచలేనప్పుడు, ప్రత్యేక అడ్-హాక్ నివేదికలను పంపమని కోరవచ్చు. లిఖిత నివేదికలేగాక, ఎవరి కార్యకలాపాలనైతే నియంత్రణ చేయవలెనో ఆ ఉద్యోగిబృందంతో సంబంధాలను పెట్టుకొని తాజా సమాచారాన్ని పొందవచ్చు. ఈ పద్ధతి చాలా అమూల్యమైనదికూడా.

సమాచారం ఇరువైపుల వ్యాపిస్తుంది. అంటే సమాచార స్రవంతి వ్యవస్థలో అట్టడుగు స్థాయినుంచి ఉన్నతస్థాయివరకు ప్రవహించడమేకాక ఉన్నతస్థాయినుంచి కడపటి దశవరకూ ప్రవహిస్తూ, వ్యవస్థ విధానాలను, విధానాలలోని మార్పులను, వ్యవస్థ కార్యక్రమాలను, స్వరూపాన్ని తెలియపరుస్తుంది.

9. Public Accounts Committee, Seventh Report, Vol. II Evidence, PP. 186-192.

తనిఖీలు, దర్యాప్తులు, (Inspections and Investigations)

నివేదికలద్వారా చేరిన సమాచారం నియంత్రణకు అమూల్యమైన సాధనం కాగా నియంత్రణాధికారులు లేదా వారి ప్రతినిధులు అడపాదడపా స్వయంగా చూసి తనిఖీ చేసే పద్ధతిని దానికి అనుబంధించవలె. ప్రజలు, పాలక కక్షలు సమర్పించే నివేదికలు తమ పనులను గురించి అంత మరుగుపరుస్తాయి. ఆ నివేదికలలో ఇబ్బందికరమైన వాస్తవాలు, లోపాలు దొర్లవచ్చు. గణాంకాలు ప్రసిద్ధిగాంచిన అబద్ధాలపుట్ట కావచ్చు. లిఖిత నివేదికలలోని ఈ లోపాలను తనిఖీలు, దర్యాప్తులు జరిపి అరికట్టవచ్చు. నియంత్రణకు నివేదికలు చెవులయితే, తనిఖీ, దర్యాప్తులు దానికి కండ్లు అవుతాయి.

ప్రభుత్వ విధానపు ప్రామాణికతను పరీక్షించడం, మదింపు చేయడమే తనిఖీ అని ప్రొఫెసర్ ఎల్. డి. వైట్ నిర్వచించినాడు. అంతర్గత, బహిర్గత పాలనలు రెండింటికీ తనిఖీ ఒక సాధనగా ఉపకరిస్తుంది. అంతర్గత పాలన సాధనంగా వ్యవస్థలోని ఉద్యోగుల కార్యకలాపాల నిర్వహణ, ప్రమాణాన్ని నిర్ణయించడానికి అవసరమైన పరీక్ష చేస్తుంది. లేదా ప్రభుత్వం ఆస్తిని, సాధన సంపత్తిని పరీక్షించి అవి సంతృప్తికరమైన స్థితిలో నిర్వహించబడుతున్నాయో లేదో చూస్తుంది.

అధీనుల కార్యకలాపాలను తనిఖీచేసి వారి పనిని సరిఅయిన స్థాయిలో ఉంచడం, విధులపట్ల వారిలో అసమర్థతను, ఉపేక్షాభావాన్ని కనిపెట్టి శిక్షించడం; అతి పురాతన పాలనా నియంత్రణ పద్ధతులలో ఒకటి. ప్రతి కార్యాలయాధిపతి తనకార్యాలయాన్ని నెలకొకసారి లేదా అంతకంటె ఎక్కువ కాలానికొకసారి తనిఖీ చేయవలసిఉంది. సర్వసాధారణంగా కేంద్ర కార్యాలయం నుంచి క్షేత్ర కార్యాలయాలకు పంపిన తనిఖీదార్లు సాంవత్సరిక, అర్ధసాంవత్సరిక, త్రైమాసిక తనిఖీలు చేయడం జరుగుతుంది. ఆడిటర్లు ఖాతాలను తనిఖీ చేస్తారు. ప్రాచీనమైన భావన ప్రకారం తనిఖీ ప్రాథమికంగా అధికారవాద ప్రధానమైనది. తప్పులెన్నడం, వాటిని బయల్పరచడం, తప్పు జరగడానికి బాధ్యులైనవారిని శిక్షించడం, నాడు తనిఖీ ప్రధాన లక్ష్యంగా ఉండేది. తనిఖీ చేయబడ వలసిన ఉద్యోగులకు తనిఖీ అందే మానసికంగా హేయభావం, భయం కలగడానికి ఇదే కారణము. ఏమైనప్పటికీ ఆధునిక భావం ప్రకారం తనిఖీఅంటే, అధీనుల ఇబ్బందులను కనుక్కోవడం, పాలన సామర్థ్యాన్ని పెంపొందించే లక్ష్యంతో ఆ ఇబ్బందులను తొలగించే ప్రయత్నం చేయడం. ఉద్యోగికి సలహా, సహాయాలను అందించడానికి ఇప్పుడదీ 'గోతులు త్రవ్వ' నవసరంలేదు. నేడు తనిఖీదారును ఒక సీనియర్ లేదా అనుభజ్ఞుడైన సహోద్యోగిగా గుర్తించడం జరిగింది. అతనితో సమస్యలను అక్కడికక్కడే చర్చించవచ్చు. వాటిని పరిష్కరించడంలో అతని సహాయాన్ని ఉపేక్షించనూవచ్చు. అతడు అధీనులపాలిట అభయంకరుడే గాని తప్పులెన్నేభయంకరుడు మాత్రం కాదు.

దాని వేళను, వ్యవధిగురించి చెప్పవలెనంటే, తనిఖీ నియమితకాలానికొకసారి లేదా నిరంతరం ఉండవచ్చు. ఏవోకొన్నిరకాల ఆడిట్ల మాదిరిగానే, కార్యాలయాలను సక్రమమైన కాలవ్యవధితోగాని నిరంతరంగాగాని తనిఖీ చేయడం కద్దు. నియమిత

కాలానికొకసారి జరిగే తనిఖీ, అధీనులకు ముందుగా తెలిపిన గడువుప్రకారం జరగవచ్చు లేదా ఆకస్మాత్తుగా జరిపే తనిఖీ కావచ్చు. ఆకస్మాత్తుగా జరిపే తనిఖీవలన ప్రయోజనం ఏమిటంటే, సిబ్బంది తనపనిలో మెళకువగా ఉంటుంది (అది సిబ్బందిని తన విధినిర్వాహణలో అత్యాధునికంగా ఉంచుతుంది). అందుచేత దైనందిన తనిఖీలకూ, ముందుగా నిశ్చితమైన తనిఖీలకూ, అప్పుడప్పుడు ఆకస్మాత్తుగా జరిపే తనిఖీభావాన్ని కూడా అనుబంధించవలె.

యోగ్యుడైన తనిఖీదారుకు రెండు లక్షణాలు అవశ్యంగా ఉండవలె. అవి (i) తనిఖీ చేయవలసిన పనియందు అతనికి విశిష్టమైన జ్ఞానముండవలె. అతడు ఆగ్రహానుగ్రహాలకు అతీతంగా ఉండి స్వతంత్రమైన, నిష్పాక్షికవైఖరి కలిగిఉండవలె. (ii) తనిఖీచేయవలసిన పనికి సంబంధించిన కాగితాలు, ఖాతాలు, రికార్డులు అతనికి అందుబాటులో ఉంచవలె. తనిఖీదారు స్నేహపాత్రుడు, సహకారశీలుడై తన అధీనులకు సౌఖ్యం చేకూర్చగలుగుతాడు. వారి విశ్వాసాన్ని చూరగొని వారి సహకారాన్ని పొందగలుగుతాడు. లేనట్లయితే వారు ఉభయులూ సాధించే ఫలితం ఏమీ ఉండదు.

ప్రభుత్వాస్తి లేదా నిధులతో ప్రమేయం ఉన్న విధి నిర్వహణలో తీవ్రమైన ఉపేక్ష చూపినట్లుగాగాని, దుష్ప్రవర్తన జరిగినట్లుగాగాని సందేహం కలిగినప్పుడు, సాధారణంగా దర్యాప్తు లేదా విచారణకు ఉత్తరువు చేయబడుతుంది. రహస్యంగా జరిపే తనిఖీకి, బహిరంగ తనిఖీకి వ్యత్యాసం చాలా ఉంది.

అంతర్గత నిరోధాలు (Internal Checks)

ఒక ఉద్యోగి పనిని వ్యవస్థలోని మరొక ఉద్యోగి లేదా ఇతర ఉద్యోగులు లేదా ఒక కక్ష పనిని అదే వ్యవస్థలోని మరొక కక్ష లేదా ఇతర కక్షలు నిరోధించేపద్ధతి లేదా ఏర్పాటును అంతర్గత నిరోధం అంటారు. అటువంటి పద్ధతులు నిష్కళంకమైన తప్పిదాలను అయోగ్యతను నివారించడానికి ఉపయోగపడతాయి. ఆర్థిక విధానాలు, అకౌంటింగ్ పద్ధతులు, అంతర్గత నిరోధక నియమాల ప్రముఖ దృష్టాంతాలను కొన్నింటిని సమకూరుస్తాయి. నగదు పుచ్చుకోవడం, ఖాతాలను నిర్వహించడం, ఈ రెండు పనులను ఒకే మనిషికి అప్పగించ రాదనీ, ఒక్కమనిషివద్దనే ఖాతాపుస్తకాలన్నీ ఉంచవలెననీ, బిల్లులను వేరువేరు అధికారులు సరిచూచి వాటిమీద చెల్లింపు ఆదేశాల(Payment Order)నివ్వవలెననీ, చిన్న మొత్తాల విషయంలోతప్ప మిగిలిన అన్ని సందర్భాలలోను డబ్బు ఖర్చుచేయడానికి అర్హతగల ఉన్నతాధికారి అనుమతి పొందవలెననీ, మొదలైనవి అటువంటి నియమాలకు కొన్ని ఉదాహరణలు. అనధికార కార్యకలాపాల విషయంలోకూడా అంతర్గత నిరోధక పద్ధతులను ఉపయోగించవచ్చు. ఉదాహరణకు, తప్పులు లేకుండా ఉండటంకోసం బయటకుపోయే ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలను సరిచూచే ఏర్పాట్లు చేయడం; నిధు స్వచ్ఛంగా ఉందో లేదో నియమితకాలానికొకసారి నిధి సరఫరాను పరీక్షచేయడం; ఇచ్చిన రసీదులకు కౌంటర్‌ఫాయిల్సును జాగ్రత్తపరిచి ఉంచడం మొదలైనవి.

నిర్వర్తన ప్రమాణాలు, దక్షత ప్రధానమైన ఆడిట్
(Performance Standards and Efficiency Audit)

ఏదైనా కార్యకలాప సాఫల్యాన్ని, ఒక ప్రమాణాన్ని, సూత్రాన్ని లేదా నిర్వర్తన కొలమానాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని నిర్ణయించడం జరుగుతుంది. అందువలన, వ్యాపార కార్యకలాపాలకు 'లాభం' అనే అంశాన్ని ప్రమాణంగా తీసుకోవలె. వ్యాపారం లాభదాయకంగా ఉన్నంతకాలం అది కృతకృత్యంగా నడుస్తున్నట్లుగా భావిస్తాము. విద్యార్థి కృషిని అతడు పరీక్షలలో సంపాదించిన మార్కుల శాతాన్నిబట్టి మదింపు చేయడం జరుగుతుంది. కర్మాగారంలో వస్తూత్పత్తి విజయవంతమైనదని చెప్పడానికి ఉత్పత్తి పరిమాణాన్ని కొలతబద్దగా తీసుకొంటాము.

ప్రభుత్వ పాలనలో అనేక రకాల కార్యకలాపాలను చేపట్టడంచేత, వివిధ రకాల ప్రమాణాలు అవసరమైనాయి, సూచించబడినాయి. వాటిలో ముఖ్యమైన రకాలను పేర్కోవచ్చు. ఒకటి, ఒక వర్గంలోని ఒక్కొక్క ఉద్యోగి ఉంతవలసిన పనియొక్క గరిష్ఠ పరిమాణాన్ని నిర్ణయించడానికి పాలన ప్రక్రియాప్రమాణాలు కావలె. ఆ రకమైన ప్రమాణం, వ్యక్తిగతంగా ఉద్యోగి దక్షతను నిర్ణయించడానికేగాక, ఎంత మంది సిబ్బంది అవసరమవుతుందో నిశ్చయించడానికి కూడా ఉపయోగపడుతుంది. సాధారణంగా పనిని యూనిట్ల పరిభాషలో చెప్పి క్రియాప్రమాణాలను తెలియజేస్తారు. అంటే సామాన్యదక్షతగల వ్యక్తి గంటకు లేదా రోజుకు ఇంతపని చేస్తాడు అని తెలుపుతారు. రెండు, ధరల ప్రమాణాలు యూనిట్ల ధరనుబట్టి ఉంటాయి. అంటే ఒక మైలు దూరం రోడ్డు నిర్మాణానికి లేదా నిర్వహణకు; విద్యా రంగంలో ఒక్కొక్క విద్యార్థికి, వైద్యశాలలో ఒక్కొక్క రోగికి, మొదలైన విషయాలలో ఒక్కొక్కదానికి గరిష్ఠంగా ఎంత ఖర్చు అవుతుందో వివరించడం. మూడు, విధ్యుక్తప్రమాణాలు, శాంతిభద్రతలు, విద్య, ఆరోగ్యం వంటి కొన్ని సర్వీస్‌ల లక్ష్యసిద్ధిని కొలవవలసిన అవసరం ఉంది. ఈ రకమైన ప్రమాణాన్ని శాంతిభద్రతల విషయంలో అయితే నేరాల తగ్గుదలనుబట్టి; ప్రజారోగ్య విషయంలో అయితే మరణాల శాతం తగ్గుదల నాధారం జేసుకొని నిర్ణయించడం జరుగుతుంది. కాని సాధారణంగా ప్రతి సర్వీసుకు (ఉదాహరణకు, విద్య) విధ్యుక్త ప్రమాణాలను ఖరారుపరచడం చాలా కష్టమైనపని. నాలుగు, ప్రభుత్వపాలన సమస్తానికి ప్రమాణాన్ని నిర్ణయించవలసిన అవసరంఉంది. ఉదాహరణకు పురపాలక సంఘం, లేదా రాష్ట్ర, జాతీయ ప్రభుత్వాలు.

క్రియాఫలం భౌతికంగా ఉండి పరిమాణార్థక కొలగారానికి వీలైన చోట్ల తగిన నిర్వర్తన ప్రమాణాలను కనిపెట్టడం సులభము. పారిశ్రామిక ఉత్పత్తి విషయంలో చాలవరకు ఈ విధంగానే జరుగుతుంది. గని కార్మికుడు సగటున బొగ్గును త్రవ్వగల పరిమాణం, సాలెవాడు రోజుకు ఎన్ని గజాలబట్టలను నేయగలడో, సామాన్య కౌశలంగల తాపీ పనివాడు ప్రతిదినమూ సాధారణంగా కృషిచేసి ఎన్ని ఘనపుటడుగుల తాపీ పనిని చేయగలడో, పరిశీలన, కొలాగారం, పోలికల నాధారంగా కనుకోవచ్చు. ఒకానొక పనికి ఎంత మంది పనివాండ్రు అవసరమవుతారో లెక్కకట్టడానికిగాని, వ్యక్తిగతంగా పనివాడి దక్షతను లేదా ఒక కక్షయొక్క సామర్థ్యాన్ని నిర్ణయించడానికిగాని అవి కొలతబద్దలుగా ఉపకరిస్తాయి.

అయితే, ఈ కొలతబద్దలు క్రియాసాధనాలరకాలనుబట్టి మారుతూ ఉంటాయి. భవన నిర్మాణం పనిలో ఒక మనిషి ఇన్ని గంటలు లేదా ఇన్నిరోజులలో ఇంతపని చేశాడు. అనే పరిభాషలో అవి తెలుపుతాయి. వస్త్రాల ఉత్పత్తి సందర్భంలో అయితే ఒకమనిషి గంటకు ఇన్ని చదరపు గజాల బట్టను ఉత్పత్తి చేసినాడు అని లెక్కగట్టవచ్చు.

పాలనకార్యంలోని కొన్నిదశలుకూడా పరిమాణార్థక కొలగారానికి వీలు కల్పిస్తాయి. ఉదాహరణకు టైపు చేయడం, కవర్లు అంటించడం, వాటిపై విలాసం వ్రాయడం, తపాలా కార్యాలయాలలో ఉత్తరాలను గమ్యానుసారంగా విడదీయడం, ముద్రలు వేయడం, దైనందిన స్వభావంగల గుమాస్తా పనులు ఈ కోవకు చెందుతాయి. భారతదేశంలో సచివాలయంలోను, తపాలా కార్యాలయాల్లోను కావలసిన గుమాస్తాసంఖ్యను, కాయకష్టం చేసే సిబ్బంది సంఖ్యను నిర్ణయించడానికి ఈ విధమైన కొలతబద్దలు కొన్ని వాడుకలో ఉన్నాయి. వాణిజ్యమంత్రిత్వశాఖ ఒక్కొక్క సహాయకుడు (Assistant) రోజుకు సగటున 6 లేదా 7 ఫైళ్ళను, రిమైండర్లు, తాత్కాలిక జవాబులు మున్నగువాటితోకూడన దైనందిన స్వభావంగల రశీదులలో (Receipts) సుమారు 40 లేదా 50 శాతం వరకు పరిష్కరించవలసి ఉంది అని అంచనాల సంఘం నిశ్చయించింది. ఈ పరిమాణపరిమితి చాలా ఉదారంగానే ఉన్నట్లుగా ఆ సంఘం అభిప్రాయపడింది. రోజుకు సగటున 5 అతిముఖ్యమైన, 10 సాధారణమైన రసీదులను పరిష్కరించవలెనని సూచించింది.[10]

ఏమైనా ప్రభుత్వపాలనకు అతిపరిమితమైన మేరకుతప్ప, భౌతికమైన వస్తూత్పత్తితో నిమిత్తంలేదు. శాంతిభద్రతలు, విద్య, ఆరోగ్యంవంటి వివిధరకాల సర్వీసులు దాని ఫలితాలు (Products), స్వాభావికంగా ఇవి అమూర్తాలు. పరిమాణార్థక కొలగారానికి వీలుకల్పించేవి కావు. వీటిలో సభ్యతాకారకాలకు తావుంటుంది. వీటికృతకృత్యతను మదింపుచేయడానికి ప్రమాణాలను స్థిరపరచవలెనంటే, అవి ఫలితంతో సంబంధంఉన్న అనేక మౌలికవిషయాలను పరిగణనలోకి తీసుకొంటూ సంక్లిష్టాలై ఉండవలె. ఉదాహరణకు విద్యారంగంవంటి సర్వీసును తీసుకొండి. దాని గరిష్ఠదక్షతను ఏ పరిభాషలో నిర్ణయించవలె ? అక్షరాస్యత శాతం లేదా ఒక్కొక్క విద్యార్థికి బోధనకైన ఖర్చు, రోజుకు లేదా వారానికి ఉపాధ్యాయులు ఎన్ని పీరియడులు పనిచేయవలె, మొదలైన అనేక సూత్రాలను సూచించవచ్చు. కాని వీటిలో కొన్ని కొలతబద్దలు వాస్తవంగా వాడుకలో ఉన్నాయి(ఉదాహరణకు ఉపాధ్యాయులు పనిచేయవలసిన పీరియడులు). అయినా అవి విడివిడిగాగాని సమిష్టిగాగాని విద్యారంగం దక్షతను నిర్ణయించడానికి తగిన ప్రమాణాన్ని ఏర్పరచలేవు. విద్యవలన యోగ్యత చేకూరుతుంది, ఆదర్శవంతమైన లక్షణాలు అలవడతాయి. ఇవి విద్యవలన చేకూరతాయనుకొనే ప్రయోజనాలలో కొన్ని మాత్రమే. ఈ ప్రయోజనాలు సిద్ధించడంలో విద్యారంగం కృతకృత్యతను కచ్చితంగా నిర్ణయించగల ప్రమాణం ఏది? అటువంటి కార్యకలాపాలలో అధికభాగం కార్యకలాపాల ఫలితాలు దీర్ఘకాలం తరవాతనే స్పష్టమవుతాయి. అందుచేత ఆ కార్యకలాపాలకు స్వల్పకాలిక పరిమాణాలను అనువర్తింపజేస్తే అవి మనకు మార్గదర్శకం కాలేవు. ఒక వ్యక్తి ఆరోగ్యాభివృద్ధిని ప్రతిరోజూ కొలవలేనట్లే, కార్యకలాపాల ప్రగతిని దినం దినం మదింపుజేయడం సాధ్యంకాదు. దీర్ఘకాలంతరువాత మాత్రమే ఫలితం కనపడవచ్చు.

---

10. **Estimates Commiitee, Third Report, 1950-51, Ministry of Commerce, pp. 1-2.**

పాలనాకార్యంలో అధికభాగం గుమాస్తాలకు, పర్యవేక్షకులకు సంబంధించినదే. అది కాయకష్టంతో కూడినది అనడంకంటే బుద్ధికుశలతా పూర్వకమైనదని అనడం సముచితము. ఫలితమేమిటంటే - సర్వసామాన్యమైన, నిత్య, నైమిత్తిక వ్రాతపని తప్ప, మిగిలిన పాలనాకార్యాన్ని సహేతుకమైన యూనిట్ల (Work Units) లో ఏర్పరచడంగాని మనిషికి ఇన్ని గంటలవంతున (Man-hours) అని విభజించడంగాని సులభంకాదు. దైనందిన స్వభావం కలిగినవైతే ఒక వ్యక్తి రోజుకు డజను లేదా అంతకన్న ఎక్కువ ఫైళ్ళనుగాని, ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలనుగాని పరిష్కరించగలడేమోకాని, ఒకే ఫైలులో లేదా వ్యవహారంలో సంక్లిష్టమైన సమస్యలు ఉత్పన్నమయితే దానిని పరిష్కరించడానికి అనేక రోజులు జరగవచ్చు, వారాలతరబడి కూడా జరగవచ్చు.

అయితే, అత్యంత నేర్పుతో కూడిన పాలనాకార్యకలాపాలకు, సర్వీసులకు స్థిరపరచబడిన ప్రమాణాలు లేవుగాని, ఆచరణలో అవి పరిశోధనాత్మకాలు కావని గాని చెప్పడంలేదు. ప్రతి ఉద్యోగి పనిని, అది ఎంత ఉన్నతమైనదీ, సంక్లిష్టమైనది అయినాసరే, అతని ఉన్నతాధికారులు విమర్శిస్తారు, మదింపు చేస్తారు. కాని వీరు 'గృహానుభవ' (House-Sense) ప్రమాణాలు అనబడే ప్రమాణాలనే అనుసరిస్తారు. ఈ ప్రమాణాలు కేవలం వ్యక్తిగతమైనవి, సూత్రీకరించబడినవి కావు. అందుచేత ఇది ఇతరుల కెవ్వరికీ మార్గదర్శకంగా ఉండలేవు.

వివరమైన ఆలోచన, విశిష్ట పరిశీలనలతో ప్రతిపాదక సర్వీసుకూ, కార్యకలాపానికీ తక్షణ ముసాయిదా నిర్వర్తన ప్రమాణాలు ఏర్పరచడం సాధ్యంకావచ్చు. ఈ ప్రమాణాలు పరిపూర్ణమైనవి కాకపోయినా నేటి పాలనాతత్వ విచారం కూడా వాటిని ఏర్పరచవలెనని విధిస్తుంది. "అసలు లేనిదానికన్న పెడసరపు నడక నయం" గదా! ఉర్విక్ ఈ అభిప్రాయాన్ని కింది విధంగా ఉద్ఘాటించినాడు. 11

"ప్రమాణాలను స్థిరపరచడంలో ఏవో ఇబ్బందులున్నాయని ఎన్నెన్నో నిరర్థకమైన మాటలు చెప్పడం జరిగింది. ప్రమాణస్థీకరణ కష్టమైన పనేమీకాదు. ఏదో ఒక లక్ష్యాన్ని నెలకొల్పడం ఎప్పుడూ సుసాధ్యమే. ప్రప్రథమంగా లక్ష్యం అసమగ్రమైనదిగా ఉండవచ్చు. వ్యాధివంటి మానవారిష్టాలవలననూ, సెలవులు మొదలైనవాటివలననూ నష్టం జరగకుండా ఏదైనా ఒక ఉద్యోగానికి సంపూర్ణంగా న్యాయం చేయడానికి సాధ్యమైనట్లయితే, సైద్ధాంతికంగా నూటికి నూరుపాళ్ళు నిర్వర్తన జరిగినట్లుగా తెల్పే ప్రమాణమేదో ఎవరికివారు ఆత్మపరిశోధన చేసుకొని కార్యానికి ఉపక్రమిస్తే ప్రయోజనకరంగా ఉంటుంది. అటువంటి ప్రమాణాన్ని రూపొందించడంలోను; నిర్వర్తనను అసంపూర్ణమైనదిగా చేసే కారకాలలో ప్రతిఒక్కదానికి సరిఅయిన నిగమనాలను నిర్మించడంలోను గడించిన అనుభవం, వాస్తవ ఫలితాలపై కొంతవరకు సిసలైన ఆటంకంగా పరిణమిస్తుంది. పాలకునికి ఒక లక్ష్యం ఉండవలె. ఆ లక్ష్యాన్ని అతిక్రమించినట్లయితే ఆత్మపరిశీలన చేసుకొని, దానికి కారణాలను వివరించగల శక్తి అతనికి ఉండవలె. అంచనా మరింత చిన్నది అయితే వాస్తవంగా సాధించవలసిన లక్ష్యానికి సంబంధించిన

11. Urwick, Elements of Administraion, p. 108.

అంతకన్నా తృప్తికరమైనదా, కాదా అనేది ముఖ్యమైన విషయం కాదు. అతిక్రమణ జరిగితే అందుకు కారణాలను పరిశీలిస్తే అవసరమైన మార్పులు తెలుస్తాయి.”

అసమగ్రమైన లక్ష్యాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని ఉపక్రమించే పద్ధతేగాక చేసిన ప్రయత్నంలో తప్పులు దొర్లితే సవరించుకొంటూ సాగిపోయే ప్రవృత్తిని అనుసరించడం కూడా కొంతవరకు క్రియాత్మక ప్రమాణమే అవుతుంది. ఈ లక్ష్యసాధనకు ఉపయుక్తాలైన ఇతర పద్ధతులు ప్రయోగ ప్రయత్నమూ జరిగింది. వీటిలోకెల్ల తులనాత్మక పద్ధతి చాలాముఖ్యమైనది. ఒకొనొక కక్షయొక్క గత అనేక సంవత్సరాల నిర్వర్తన రికార్డులను నిశిత పరిశీలన చేయడం ద్వారాను, దేశంలోని వేరువేరు భాగాలలోని అనేక కక్షలు లేదా వ్యవస్థలు ఒకే రకమైన పనిలో నిమగ్నమైనపుడు వాని పూర్వపు నిర్వర్తన రికార్డులను పోల్చిచూడటంద్వారాను యుక్తమైన ప్రమాణాలు బయల్పడవచ్చు. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలోని అనేక నగరాలను అగ్నిమాపకం, ప్రజారోగ్యం, నేర నిరోధం వంటి అసంఖ్యాక విధ్యుక్త కార్యకలాపాల నిర్వహణకు సంబంధించినంతవరకు సరిపోల్చిచూసి, వర్గీకరించి యుక్తమైన ప్రమాణాలని ఏర్పరచడానికి ప్రయత్నించడం జరిగింది. మనకు మాత్రం ఇంకా సంపూర్ణమైన లేదా సర్వజనామోదమైన క్రియాత్మక ప్రమాణాలు, ధరల విధ్యుక్త (Cost functional) ప్రమాణాలు లేదా పాలనాకార్యంలోని సమస్త రంగాలకు సంబంధించిన వివిధ రకాల ప్రమాణాలు ఏర్పడలేదు. ఈ విషయంలో ఇతర రంగాలలోకంటె నగరపాలనలో చాలా కృషి జరిగింది. కాని ఆ కృషి ఫలితాలు మాత్రం అసంపూర్ణంగాను, వివాదాస్పదంగాను మిగిలిపోయినాయి.

పొదుపరితనం, దక్షత అనే పరిభాషలో పాలనాకార్యం పటిష్ఠతను నిర్ణయించడానికి ఉపయోగించే నిర్వర్తన ప్రమాణాలను దక్షత ప్రధానమైన ఆడిట్ (Efficiency audit) అంటారు. దీని బీజాలు పాతకాలపు తనిఖీ విధానంలో ఉన్నప్పటికీ తులనాత్మకంగా చూస్తే, ఇది నూతన నియంత్రణా శిల్ప పద్ధతి అని చెప్పవచ్చు. వ్యవస్థలోని ప్రతి ఉద్యోగికి రోజుకు సరిపడేటంత పని ఉందా, అంతకంటె ఎక్కువ లేదా తక్కువ పని ఉందా; వ్యవస్థలో సిబ్బంది తగినంత ఉందా, అవసరానికి మించి ఉందా లేదా తక్కువ ఉందా; కార్యనిర్వహణలో వేగిరపాటును, ఖర్చులో పొదుపరితనాన్ని సాధించడానికి అనువుగా కార్యక్రమ పరంపరలు, ప్రక్రియలు ఉద్దిష్టమైనవా లేదా; అనే ప్రశ్నలతోనే దక్షతగల ఆడిటరుకు ప్రధానంగా ప్రమేయం ఉంది.

15

పాలనాన్యాయము
DMINISTRATIVE LAW)

పాలనాన్యాయము-అర్థవివరణ (Meaning of Administrative Law)

ప్రస్తుతం మనకున్న అవగాహన న్యాయసర్వస్వాన్ని పాలనాన్యాయం అని విపులమైన భావంలో చెబుతాము. బార్త్లెమీ (Barthlemy) అభిప్రాయాన్ననుసరించి న్యాయశాఖ కార్యకలాపాలను మినహాయించి, మిగిలిన సర్వీసులలో సమస్త కార్యాల అమలులో న్యాయపాలనకు సంబంధించిన సూత్ర సంచయమే పాలనాన్యాయము. (దీనిని ఫ్రెంచ్ భాషలో డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్ అంటారు.) పబ్లిక్ న్యాయం (Public Law) లో రెండు ప్రధాన భాగాలున్నాయి. వాటిలో ఒకటి పాలనాన్యాయం, రెండవది రాజ్యాంగ న్యాయ సూత్రం (Constitutional Law). రాజ్యాంగ న్యాయ సూత్రం ప్రభుత్వ యంత్రాంగ నిర్మాణానికి సంబంధించింది కాగా, పాలనాన్యాయం ఆ యంత్రాంగ భాగాలను గురించి వాటి పరస్పర సంబంధాలను గురించి, వాటిలో ప్రతి ఒక్కటి పనిచేసే విధానం గురించి తెలుపుతుంది. విపులంగా చెప్పవలెనంటే సమస్త నియత శాసనాలు (Statutes), చార్టర్లు, తీర్మానాలు, నియమ నిబంధనలు, న్యాయమూర్తుల తీర్పులు, పాలనాధికారులపై ప్రభావం చూపగల ఆదేశాలు, పాలనాన్యాయంలో అంతర్భాగాలే. పాలనాన్యాయం పాలనాధికారులలో విధుల పంపిణీని గురించి, వారి అధికారాలను, ప్రక్రియలను వారి ఉద్యోగి బృందాన్ని గురించి, ఆర్థిక విషయాలను గురించి, వారి బాధ్యతలను గురించి తెలుపుతుంది.

పాలనాన్యాయం అంటే అధికారుల అధికారాలకు, బాధ్యతలకు సంబంధించిన న్యాయమనీ, లేదా పాలనాధికారులకు, పాలక సంస్థలకు అనుమతించవలసిన వివేచన పరిమితిని నిర్ణయించే న్యాయమనీ పరిమిత భావంలో చెప్పవచ్చు. సాధారణంగా పాలనాన్యాయ, పాలనాశాస్త్ర గ్రంథాలలో ఈ పాఠ్యాంశాన్ని పరిమిత భావంలో చెప్పడం కద్దు. పాలనకు గల న్యాయ సమ్మతమైన ఆధారం, పాలక వివేచనం, దాని పరిమితులు, వివిధ రకాల అధికార బాధ్యతలు మొదలైన అంశాలు పాలనాన్యాయ పాఠ్య భాగాలలో చర్చించడం జరిగింది.

పాలనాన్యాయం గురించి డైసీ (Dicey) అభిప్రాయము
(Dicey on Administrative Law)

శ్రీ ఎ. వి. డైసీ ప్రసిద్ధ గ్రంథం "రాజ్యాంగ న్యాయం" (Law of Constitution) లో పాలనాన్యాయభావనకు విచిత్రమైన లక్షణాన్ని ఆపాదించింది. ఇది

ఇంగ్లీషు మాట్లాడే దేశాల ప్రజలు పాలనాన్యాయాన్ని సవ్యంగా అర్థం చేసుకోవడానికి శాశ్వతమైన ఆటంకాన్ని సృష్టించింది. ఫ్రాన్స్ దేశంలోని "డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్" (French Droit Administratif) ననుసరించి అధికారహోదాలో తప్పుచేసిన ఉద్యోగులపై చర్య తీసుకోవడానికి పౌరులు చేసిన ఫిర్యాదులను సాధారణ న్యాయస్థానాలు విచారించవు. పౌర ఉద్యోగులు నిర్వహించే ప్రత్యేక పాలనాన్యాయస్థానాలు ఉన్నాయి అవి మాత్రమే ఈ ఫిర్యాదులను విచారిస్తాయి. డైసీ పాలనాన్యాయాన్ని 'డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్' లోని ఈ అంశంతో పోల్చినాడు. ఉద్యోగులను ప్రత్యేక పాలనాన్యాయస్థానాలలో విచారణ జరిపే పద్ధతి ఇంగ్లాండ్‌లో లేనందువల్ల, డైసీ ఆ దేశంలో పాలనా న్యాయం ఉందనే భావాన్ని పూర్తిగా తిరస్కరించడం జరిగింది. ఆంగ్ల రాజ్యాంగ మౌలికసూత్రం సమన్యాయ పాలనకు (Rule of Law) అని అతని అభిప్రాయము. అతడు సమన్యాయపాలనకు 'డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్'కు వ్యత్యాసం ఉందని చూపినాడు.

డైసీ, 'డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్'కు గల మూడు ముఖ్య లక్షణాలను పేర్కొన్నాడు. ఒకటి, దాని ప్రకారం ప్రత్యేక న్యాయసూత్రాలు, నియమాలు రాజ్యాల హక్కులను నిర్ణయిస్తాయి. ఈ హక్కులు పౌరులకు వర్తించవు. రెండు, రాజ్యాంగాన్ని, అధికార హోదాలో రాజ్యాధికారులు గాని తగవులలో ఒక పక్షంగా ఉన్నట్లయితే వాటిని విచారించే హక్కు సాధారణ న్యాయస్థానాలకు లేదు. అటువంటి పదవులను పాలనా న్యాయస్థానాలు విచారిస్తాయి. అటువంటి తగవులను పాలనాన్యాయస్థానాలు విచారిస్తాయి. ఈ న్యాయస్థానాలలో న్యాయమూర్తులకు బదులుగా రాజ్యాధికారులే న్యాయనిర్ణేతలుగా వ్యవహరిస్తారు. మూడు, పైన చెప్పిన లక్షణాలనుబట్టి ఫ్రాన్స్‌లో తమ విధి నిర్వహణలో అక్రమ చర్యలకు పాల్పడిన ఉద్యోగులకు ప్రత్యేకరక్షణ కల్పించబడిందని డైసీ భావించినాడు.

డైసీ పైన చెప్పిన మూడు లక్షణాలకు భిన్నంగా, ఆంగ్లేయ పద్ధతి అయిన సమన్యాయపాలనకు మరో మూడు లక్షణాలున్నాయని ఆరోపించినాడు. ఇవి (1) దేశంలోని సాధారణ న్యాయం పాలనాధికారులకు నిరంకుశాధికారాన్ని (Arbitrary power) గాని, వివేచననుగాని, ఇవ్వడానికి అంగీకరించదు. ఏ వ్యక్తి గూడా సాధారణ న్యాయస్థానంలో తనపై చట్టధిక్కారనేరం ఋజువుకానిదే శిక్షార్హుడు కాదు; (2) సాధారణ న్యాయస్థానాలు అనుసరించే సాధారణ న్యాయానికి అధికారులు, అధికారులు కాని అన్ని వర్గాలు ప్రజలు సమానంగా బద్ధులు కావలె; పౌరహక్కులను న్యాయస్థానాలు నిర్వచించి అమలు చెయ్యడాన్ని బట్టి వాటికి ప్రాధాన్యం ఉంటుంది. రాజ్యాంగ న్యాయసూత్రానికి న్యాయస్థానాలే మూలభూతాలౌతాయి. అంతేగాని న్యాయస్థానాలకు రాజ్యాంగ సూత్రం మూలాధారం కాదు.

హార్వర్డ్ విశ్వవిద్యాలయాధ్యక్షుడు లోవెల్ కూడా తన "ఆంగ్ల ప్రభుత్వం" (Govt. of England) అనే గ్రంథంలో పాలనాన్యాయం గురించి డైసీ వెలిబుచ్చిన అభిప్రాయాన్నే సమర్థించినాడు. అతడు అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో దానిని సర్వజన సమ్మతం చేసినాడు.

డైసీ అభిప్రాయాలపై విమర్శ (Criticism of Dicey's Views)

ఫ్రాన్సు లోని ''డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్'' లోని ఒకానొక అంశాన్ని పాలనా న్యాయభావనగా గుర్తించడంవల్లనూ, తమగుర్తింపునే హేతువుగాఎంచి ఇంగ్లాండ్ దేశంలోను, ఆ దేశవిధానాన్ని అనుసరించే ఇతర దేశాలలోను గల పాలనాన్యాయం ఉనికిని తిరస్కరించడంవల్లనూ, డైసీ, లోవెల్‌లు ''డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్'' స్వభావాన్ని, ఫలితాలను నిర్ధారణ చేయడంలో పొరబడినారని జె. హెచ్. మోర్గాన్, ఐవర్‌జెన్నింగ్స్, డబ్ల్యు.ఎ. రాబ్సన్ తదితర పలువురు రచయితలు నిష్కర్షగా చెప్పినారు.

పాలనాన్యాయస్థానాలలో అధికారులనియామకాన్ని పురస్కరించుకొని 'డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్' పౌరసంబంధాలకు సంబంధించినంత వరకు అధికారులకు, రాజ్యానికీ, వారి హక్కులకూ కోరికలకూ ప్రత్యేక రక్షణ కల్పించిందని డైసీ అభిప్రాయపడినాడు. పౌర ఉద్యోగులు నిర్వహించే ఈ న్యాయస్థానాలకు సాధారణ న్యాయస్థానాలకున్న స్వాతంత్ర్యం ఉండదనీ, అవి పౌరులకు వ్యతిరేకంగా అధికారులపట్ల, రాజ్యంపట్ల పక్షపాతవైఖరిని అవలంబిస్తాయనీ అతడు భావించినట్లున్నాడు. కాని ఇది మాత్రం వాస్తవంకాదు. అధికార విఘటన సిద్ధాంతం ప్రభావంవల్లనూ, నాటి పరిస్థితులకు తగిన అవసరాలనుబట్టి ఫ్రెంచ్ విప్లవ కాలంలో పాలన న్యాయస్థానాలు వచ్చినాయి. కాలక్రమేణా అవి తమ అభివృద్ధితో బాటు స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిని సంపాదించినాయి. పౌరుల స్వేచ్ఛకు ప్రతిబంధకం కావడానికి బదులుగా రక్షక కవచాలై న్యాయశాస్త్రాన్ని పెంపొందించినాయి. అవి ప్రతి సంవత్సరమూ వందలకొద్ది తగాదాలలో రాజ్యానికి ప్రతికూలంగా పౌరహక్కులకు అనుకూలంగాను తీర్పులనిచ్చినాయి. విశేషమైన న్యాయసూత్రాల ఆధారంగా ఈ న్యాయస్థానాలు చేసిన తీర్పులనుంచి రూపొందిన 'డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్' అనబడే ప్రత్యేక న్యాయం ద్వారా ఉద్యోగులు చేసిన అక్రమచర్యలకు రాజ్యాన్ని జవాబుదారీగా చేయడం అనేది ఇంగ్లండ్‌లో కన్న మరింత ఎక్కువగా జరిగింది. ఇంతే లేదా ! ఫ్రాన్స్‌లో 'డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్' ధర్మశాస్త్రం ప్రకారం రాజ్యం తన ఉద్యోగుల విధి నిర్వహణలో జరిగిన అక్రమ చర్యలకూ, సంభవించిన నష్టాలకూ రాజ్యనిధులనుంచి పరిహారం చెల్లించడానికి బాధ్యత వహించింది. తత్ఫలితంగా ఉద్యోగులు చేసిన అక్రమాలకు మూల్యం చెల్లించడానికి ఆర్థిక వనరులు ఏవైనా తనకు కలిగిన నష్టాలకు సంతృప్తికరమైన పరిహారం తప్పక చెల్లించబడుతుందన్న విశ్వాసం పౌరునికి కుదిరింది. ఇంగ్లండులో, రాజ్యం తన ఉద్యోగుల చర్యలకు అటువంటి మధ్యవర్తిత్వ (Vicarious) బాధ్యత వహించదు. రాజ్యాధికారి చర్యవల్ల నష్టపడిన పౌరుడు ఆ అధికారిమీద వ్యాజ్యం వెయ్యవలె. తన వ్యాజ్యం జయప్రదమైతే, న్యాయస్థానం ఆ అధికారినుంచి నష్టపరిహారాన్ని రాబట్టుకొమ్మని అతనికి తీర్పుఇస్తే, సొమ్మును వసూలుచేసే అవకాశం అధికారి వ్యక్తిగత ఆర్థికవనరులపై ఆధారపడి ఉంటుంది. పౌరుడు సాధారణంగా కింది తరగతి ఉద్యోగులతో సంబంధం పెట్టుకొంటాడు. ఒకవేళ అటువంటి కింది తరగతి ఉద్యోగి నష్టపరిహారాన్ని చెల్లించగలస్థితిలో లేనప్పుడు, చెల్లించని నేరానికి అతనిని ఖైదులో పెట్టించి పౌరుడు సంతృప్తిచెందడంకన్న చేయగలిగిందిలేదు. అయితే అది సారంలేని సంతృప్తి అనుకోండి. అందువల్ల 'డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటిఫ్'

ప్రకారం ఫ్రెంచ్‌పౌరుడు ఆంగ్లపౌరునికన్న ఎక్కువ ప్రయోజనాన్ని పొందుతాడు. ఇదేకాదు, ఇంగ్లండ్‌లోని అధికారాన్ని కూడా రక్షించడానికి 1893 సంవత్సరపు అధికారుల రక్షణ చట్టం (Officals Protecition Act, 1893)వంటి అసంఖ్యాక శాసనాలుఉన్నాయి. ముఖ్యంగా 'అధికారుల రక్షణ చట్టం (1893),' విధి నిర్వహణలో జరిగిన లోపాలకు ఉద్యోగిపై వ్యాజ్యం వేయడానికి పౌరులకు ఉన్న హక్కును వివిధ రకాలుగా పరిమితం చేసింది. ఫ్రాన్స్‌లో, రాజ్యంమీద వ్యాజ్యం వేయడానికి పౌరునికున్న హక్కుకు అటువంటి నిర్బంధాలూ పరిమితులూ ఏమీ లేవు. కాబట్టి ప్రొఫెసర్ మోర్గాన్ చెప్పినట్లుగా 'డ్రాయిట్ అడ్మినిష్ట్రేటివ్' ఫలితార్థం ఏమంటే - ఉద్యోగిని తన విధులన్నింటికి జవాబుదారీగా చేస్తుందేకాని అది ఇంగ్లండ్‌లోవలె అతనిని బాధ్యతలనుంచి కాపాడదు. ఇంగ్లండ్‌లోని పద్ధతి ప్రకారం అది అతనికి స్వేచ్ఛ ఉన్న వ్యవహారాలలో జవాబుదారీని విస్తృతం చేస్తుంది.

ఇదేవిధంగా, ఇంగ్లండ్‌లో సమన్యాయపాలన అని పిలవబడే దాని స్వభావం, ఫలితాలకు సంబంధించినంతవరకు డైసీ అంచనా కూడా పూర్తిగా సరి అయినది కాదు. ఒకటి, ఇంగ్లండ్‌లో రాజ్యమూ, పౌరులూ దేశంలోని ఒకే సాధారణ న్యాయసూత్రానికి బద్ధులు అనడంకాని, రాజ్యానికి వివేచనాధికారాలు లేవనడంకాని యదార్థంకాదు. డబ్లు. ఏ. రాబ్సన్ చెప్పినట్లుగా ఇంగ్లండ్‌లో కూడా పాలనాధికారుల కార్యకలాపాలకు మాత్రమే సంబంధించిన న్యాయసూత్రాలు ఉన్నాయి. అవి పౌరులకున్న వాటికన్న పూర్తిగా భిన్నమైన ప్రత్యేక హక్కులను, అధికారాలను, విధులను, బాధ్యతలను వారికి కల్పిస్తాయి. ఉదాహరణకు, ఆదాయం పన్ను చట్టం దేశంలోని ఆదాయం పన్ను వసూలు చేసే అధికారులను, తన అప్పులను వసూలు చేసుకొనే పౌరునికంటె భిన్నమైన హోదాలో ఉంచుతుంది. అదే విధంగా తపాలా శాఖ, స్థానిక సంస్థలు తమ వివిధ కార్యకలాపాలను ప్రత్యేక చట్టాల ననుసరించి నిర్వహిస్తాయి. ఈ చట్టాలు వ్యక్తులకు సాధారణ 'టార్ట్స్' న్యాయం, ఒడంబడిక న్యాయం (Ordinary law of torts and contracts) వర్తించినవిధంగాకాక వీటికి చట్టబద్ధమైన ప్రత్యేకకార్యతను కల్పిస్తాయి. వివేచనను గురించి చెప్పవలెనంటే, చక్రవర్తికి ఉన్న విశేషాధికారాలన్నీ (Preregative powers) వివేచనాధికారాలే గదా ! విదేశవ్యవహారాల వంటి ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలన్నీ వీటి పరిధిలోనే నిర్వంహించబడినాయి.[1]

రెండు, ఆంగ్లేయ 'సమన్యాయపాలన' ప్రకారం పాలనాధికారులూ, పౌరులూ చట్టం దృష్టిలో సమానులే అనీ, పాలనాధికారులకు విశేషస్థానం లేదనీ డైసీ చేసిన వివరణలు కూడా యదార్థమైనవి కావు. 1947 వ సంవత్సరం క్రౌన్ ప్రొసీడింగ్స్ చట్టాన్ని చేసేవరకు చక్రవర్తికి 'టార్ట్స్' విషయంలో బాధ్యతలు లేవు. చాలా స్వేచ్ఛ ఉండేది. తదుపరి కూడా ఈ జవాబుదారి అసమగ్రంగానే ఉంది. సాధారణ న్యాయం, పరిమితుల చట్టం (Limitation Act), న్యాయస్థానాల స్వయం పరిమితులవంటి నియత శాసనాలు ఇచ్చిన అసంఖ్యాక విశేషాధికారాలు కార్యవర్గానికి ఇప్పటికీ ఉన్నాయి. ప్రభుత్వాధికారుల విస్పష్ట విధుల నిర్బంధ నిర్వహణకు సార్థకమైన న్యాయ సంబంధమైన పరిహారాలు లేవు. ఈ

1. Robson, Justice and Administrative Law, pp. 438-39.

విశేషాధికారాలు న్యాయస్థానాల కతీతమైనవి.

మూడు, రాజ్యాంగం పౌరుని హక్కులకు నిలయమైనదిగా ఉండటానికి బదులుగా, అది పౌరులచేత సృష్టించబడిందని సమన్యాయపాలన గురించి డైసీ చేసిన వివరణ కూడా పూర్తిగా సరి అయినదికాదు. పౌర హక్కులకు సంబంధించినంతవరకు ఆంగ్ల రాజ్యాంగ న్యాయ సూత్రంలో చాలా కొద్ది భాగం మాత్రమే న్యాయస్థానాల తీర్పుల ఫలితంగా రూపొందింది. ఆంగ్ల రాజ్యాంగంలో ఎక్కువ భాగం ఆచారాలు, సంప్రదాయాలు, శాసనాలమీద ఆధారపడి ఉన్నదే.

పాలనా న్యాయ సార్వజనీనత (Universality of Administrative Law)

పైన చూపిన విధంగా 'డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటివ్' 'సమన్యాయపాలన'లపై డైసీ అభిప్రాయాలకు సంబంధించిన చర్చ సారాంశమేమంటే—విశేష చట్టానికి సాధారణ న్యాయం కంటె భిన్నమైన గుర్తింపు ఉన్నదా లేదా అనే విషయంతో నిమిత్తం లేకుండా, రాజ్యం పౌరులకు రాజ్యాధికారుల బారినుంచి రక్షణలను ప్రత్యేక న్యాయస్థానాలు నిర్ణయించినవా లేదా అనే వాస్తవంతో సంబంధం లేకుండా ప్రతి దేశంలోను పాలనా న్యాయ పద్ధతి రాజ్యాంగ న్యాయసూత్ర విధానంవలెనే ఒకే విధంగా ఉంది. ప్రభుత్వ పాలన ఉన్న ప్రతిచోటా పాలనా న్యాయం కూడా ఉండవలె. పాలనా న్యాయాన్ని, ఆచరణలో ఉన్న న్యాయ విధానాన్నుంచి వేరుపరచగలిగినంతగా కొన్ని దేశాలలో శాస్త్రోక్తమైన, విశేషాత్మకమైన అధ్యయనం పురోగతి చెంది ఉండకపోవచ్చు. అంతమాత్రాన పాలనా న్యాయం ఉనికిని తోసిరాజనడం నిర్హేతుకం అవుతుంది. పాలనా న్యాయం రాజ్యాంగాన్ని, విధులను, ప్రక్రియను, పాలనాధికారులను అధికారాలను క్రమబద్ధం చేస్తుందన్న సంగతి జగద్విదితమైనది. ఇది దేశంలోని పబ్లిక్ న్యాయంలో అంతర్భాగమైనది. పాలనా న్యాయం పౌరులలో ఒకరికొకరికి గల చట్టపరమైన సంబంధాలను ఎన్నో విధాల సృష్టిస్తుంది.

పాలనా న్యాయ రూపాలు, మూలాలు
(The Forms and Sources of Administrative Law)

పాలనను నియంత్రణ చేసే చట్టం, పాలనాధికారులు చేసే చట్టం—ఈ రెండూ పాలనలో అంతర్భాగాలుగా ఉన్నాయి. దీనిలో కొన్ని నియతశాసనాలు, మరికొన్ని చార్టర్‌లు, ఆర్డినెన్స్‌లు (అత్యవసర శాసనాలు), తీర్మానాలు, నియమ నిబంధనలు, ఆదేశాలు, నిర్ణయాల రూపాలలో ఉంటాయి. వీటి ప్రభావం పాలక సంస్థల అధికార విధులపై ఉంటుంది. అందుచేత దీనిని కింది వనరులనుంచి సంకలితం చేయవలసిఉంది.

(1) దేశంలోని రాజ్యాంగం
(2) శాసన సభ శాసనాలు, తీర్మానాలు
(3) శాసన సభ లేదా కార్యవర్గం మంజూరు చేసిన చార్టర్‌లు
(4) పాలనాధికారులు జారీ చేసిన ఆర్డినెన్స్‌లు, నియమాలు, నిబంధనలు, ఆదేశాలు, లేదా నిర్ణయాలు.
(5) ఆచారాలు, సంప్రదాయాలు

(6) న్యాయమూర్తుల తీర్పులు

అందువల్ల, పాలనా న్యాయం వివిధ రూపాలకంటె దాని సారాంశాన్నే గుర్తించవలసిఉంది. ప్రభుత్వపాలనం పాలనా న్యాయసారాన్ని తన గురుత్వ స్థానంగా (Focal point) స్వీకరిస్తుంది.

పాలనా న్యాయ పరిధి (Scope of Administrative Law)

పాలనా న్యాయానికి ఉన్న విపులమైన, పరిమితమైన అర్థాలను పేర్కొన్నాము. పాలనా న్యాయం సుస్థాపిత చట్టాలకు, నియమాలకు లోబడిన యావత్ప్రభుత్వ పాలనకూ వ్యాపించి ఉంటుంది. వాస్తవానికి ఖండాంతర దేశాలలో (Continental countries) పాలనా న్యాయం పేరుతోనే ప్రభుత్వ పాలనా శాస్త్రాన్ని అధ్యయనం చేస్తారు. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో, సాంఘిక పరిశోధనా సమితి ప్రభుత్వ పాలనా సంఘం (1938) (Committee on Public Administration of the Social Research Council) పాలనా న్యాయ స్వభావం గురించి కింది విధంగా స్పష్టం చేసింది[2] :

ప్రభుత్వ ఉద్యోగిబృంద సమస్యలు
విత్తపాలన సమస్యలు
పాలక వివేచనలోని చట్టపరమైన పరిస్థితులు
పాలనా న్యాయం, పాలక న్యాయస్థానాలు
పాలనా నియమము
పాలన పరీక్ష
ప్రభుత్వ ఒడంబడికలు (Contracts)
స్వత్వ ప్రతిపాదనలు (Claims)
పాలన కార్యాచరణ నుంచి పరిహారాలు
వృత్తి సంఘాల హోదా, గుర్తింపులకు సంబంధించిన న్యాయం
అధినాయక వర్గాధిపత్యంగల పాలక సంస్థల చర్యలను అదుపులో ఉంచే చట్టసమ్మతమైన పాలన.

జేమ్స్ హార్ట్ పాలనా న్యాయ రంగాన్ని రెండు విధాలుగా విభజించినాడు : అవి (1) అంతర్గత పాలనా న్యాయం. (2) బహిర్గత పాలనా న్యాయం. అంతర్గత పాలనా న్యాయం ప్రభుత్వోద్యోగ స్వభావాన్ని లేదా గుడ్‌నో (Goodnou) అన్నట్లుగా ఉద్యోగ సంబంధాన్ని వివరిస్తుంది. ఉద్యోగానికి కావలసిన న్యాయ సంబంధమైన అర్హత, చట్టరీత్యా ఉద్యోగస్థుల అనర్హత, ఉద్యోగ నియామకం, పదవీకాలం, సర్వీస్ నియమాలకు సంబంధించిన న్యాయసమ్మతమైన విషయాలు, శాఖా వ్యవస్థీకరణలోని క్రమానుగత శ్రేణి సూత్ర న్యాయ బద్ధత, ఉన్నతాధికారికి అధీనునికి మధ్యగల చట్టపరమైన సంబంధం, పాలనా నిర్వహణకు, పాలనా నిర్మాలనాధికారానికి మధ్యగల న్యాయశాస్త్ర పరమైన సంబంధం మొదలైన విషయాలన్నీ అంతర్గత పాలనా న్యాయంలోనివే. బహిర్గత పాలనా న్యాయంలో నాలుగు భాగా లున్నాయి : అవి (1) ప్రభుత్వేతర సంక్షేమాలతో (Interests) ప్రత్యక్షంగా సంబంధం

2. Quoted by Pfiffner in Public Administration.

ఉన్న పాలనాధికారుల అధికారాలు, బాధ్యతలు; (2) ఆ అధికారాల స్వభావ పరిమితులు; (3) అధికార నిర్ణయాలకు సంబద్ధీకరించిన ఆజ్ఞలు (అంటే ఆచరణ సాధనాలు); (4) ఉద్యోగ సంబంధమైన కార్యంనుంచి పరిహారాలు.[3]

పాలనా న్యాయం పాఠ్యాంశాన్ని సంగ్రహంగానైనా సక్రమమైన పద్ధతిలో రెండు భాగాలుగా విభజించవచ్చు. అవి (1) ఔద్యోగికాధికారాలు (Official powers); (2) పాలన బాధ్యత.

1. ఔద్యోగికాధికారాలు (Official powers):

దండనారహితమైన అధికారాలు (Non-Coercive)

అర్థ-నిర్బంధకం (Semi-Coercive) చేయడం, లైసెన్సు ఇవ్వడం మొదలయినవి.

దండనాధికార అనుజ్ఞలు (Coercive sanctions)-న్యాయ సంబంధమైనవి, చట్టానికి అతీతాలైనవి.

నియోజిత శాసనము, పాలక ఆదేశాలు

పాలక న్యాయనిర్ణయం (Adjudication)

2. పాలన బాధ్యత :—

కార్యనిర్వాహక వర్గానికి,

శాసన సభకు

నియోజకులకు

న్యాయస్థానాలకు, పాలన బాధ్యత వహించడం,

పాలన కార్యాలను న్యాయ సమీక్ష జరపడం

పాలనాధికారుల బారినుంచి హక్కులను (Claims) కల్పించడం.

పాలన కార్యాల బారినుంచి పరిహారాలను కల్పించడం.

తరవాతి అధ్యాయాలలో పైన చూపిన విషయానుక్రమణిక ననుసరించి పాఠ్య భాగాన్ని వివరించడం జరుగుతుంది.

పాలనా న్యాయ స్వభావము, ఇటీవలి కాలంలో దాని పెరుగుదలకు కారణాలు

(The Nature of Administrative Law and the Reasons for its phenomenal Growth in Recent Times)

ప్రభుత్వ పాలనకు సంబంధించిన చట్టం ఉన్నట్లే సర్వకాల సర్వావస్థలలోను పాలనా న్యాయానికి కూడా చట్టం ఉన్నా, పారిశ్రామికమైన, అభివృద్ధి చెందిన దేశాలలో ఆధునిక కాలంలో దాని అభివృద్ధి ప్రొఫెసర్ రాబ్సన్ చెప్పినట్లుగా నూతనాభివృద్ధి శకారంభం అయిందన్నంతగా కళ్ళకు కట్టినట్లుగాను, అసాధారణంగాను ఉంది. అయితే ఈ సందర్భంలో రెండు ప్రశ్నలు వస్తాయి-ఇంతటి విస్తారమైన అభివృద్ధికి దారి తీసిన పరిస్థితులేవి? ప్రస్తుత కాలానికి విచిత్రమయినదనుకొనే దాని స్వభావం లేదా ప్రయోజనం ఏమి?

3. Hart, An Introduction to Administrative Law, PP. 10-11.

ఇటీవలి కాలంలో విస్తరించిన ప్రభుత్వ విధులే దాని అభివృద్ధికి ప్రధాన కారణమని చెప్పవచ్చు. ఆధునిక నాగరికతలోని పారిశ్రామికీకరణ, నగర నివాస (Urbanization) ప్రాముఖ్యాల ప్రభావంలో 18 వ, 19 వ శతాబ్దాలలో చలామణిలో ఉన్న వ్యక్తివాద సిద్ధాంతం విచ్ఛిన్నమయింది. సంఘంలోని సర్వమానవులకు ఉత్పాదక సాధనాలు, ఆర్థిక సంపద సమానంగా పంపిణీ జరిగినంత కాలమూ రాజ్యాధికార సిద్ధాంతమైన వ్యక్తివాదం లేదా స్వేచ్ఛావాదం పని చేయగలిగింది. చేతి పరిశ్రమల ఉత్పత్తి జరిగిన పరిస్థితులలో సమానమైన పంపిణీకి స్థానం ఉండేది. వ్యక్తులలో ఎక్కువమంది ఎంతో ప్రయాసపడితేగాని ఆత్మరక్షణ చేసుకోగలిగేవారు కాదు. ఈ పరిస్థితులలో సమష్టి క్షేమానికి వ్యతిరేకంగా పనిచేసే సాంఘిక శక్తులు బృహత్పరిమాణంలో ఉండవు కాబట్టి నిర్నిబంధమైన, స్వేచ్ఛాయుతమైన ప్రయత్నాల ఫలితంగా ఉమ్మడి శ్రేయస్సును సాధించవచ్చు. కాబట్టి ఆ రోజులలో స్వేచ్ఛాపూరితమైన, వైయక్తికమైన చొరవ అత్యావశ్యకమైనది. వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యం, ప్రైవేట్ ఆస్తిరక్షణ వ్యక్తిస్వేచ్ఛకు ఆవశ్యకాలైనాయి. కాబట్టి ఈ హక్కుల సంరక్షణ న్యాయానికీ, న్యాయస్థానాలకూ ప్రధాన లక్ష్యమయింది. వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యం, ఆస్తి హక్కు, ఒడంబడిక హక్కు-ఈ మూడు హక్కులూ సామాన్య న్యాయానికి మూల స్తంభాలు.

పారిశ్రామిక విప్లవం, కొద్దిమంది పెట్టుబడిదారుల చేతులలో ఉత్పత్తి కేంద్రీకృతం కావడానికి దారితీసింది. తత్ఫలితంగా కార్మికలోకం తన జీవనానికి పరిశ్రమలపై ఆధారపడవలసి వచ్చింది. చేతి పరిశ్రమల సంఘంలో ప్రతి వ్యక్తికీ కొద్దిగానో గొప్పగానో స్వప్రయత్నం సమృద్ధులు సమకూరడానికి మూలాధారమైన ఆర్థిక సంపదను సమంగా పంపిణీ చేసే విధానం పారిశ్రామిక సంఘంలో అదృశ్యమయింది. ఇప్పుడు కొద్దిమంది పారిశ్రామికులు కార్మిక ప్రజానీకాన్ని పస్తు పెట్టడంగాని వారి ఆరోగ్యానికి, సంక్షేమానికి వినాశకరమైన పరిస్థితులలో పనిచేయడానికి బలాత్కారంగా ఆమోదింపజేయడంగాని సులభసాధ్యంగా జరిగేపని. పారిశ్రామికీకరణారంభ దశలో నగర నివాసంవల్లకూడా గృహవసతి, నీటిసరఫరా, తగినంత గాలి వెలుతురు మొదలైన వసతులను కార్మికులు పొందలేకపోయినారు. ఈ పరిస్థితులలో కార్మికుడు ప్రధానమైన జీవన విషయాలతోబాటు స్వప్రయత్న శక్తిని కోల్పోయినాడు. ఇప్పుడు వ్యక్తికి ఉన్న స్వేచ్ఛాపూరిత అభిప్రాయ నివేదన హక్కు సమష్టి క్షేమాన్ని భంగపరచడానికి ఒడికట్టింది. పేరాశాపరుడైన పారిశ్రామికుడు తన కార్మికులను చాలీచాలని వేతనాలతో పనిచేయమని నిర్బంధిస్తున్నాడు. లోభి అయిన ఆసామీ తన అద్దెవాళ్ళను పాడుపడిన ఇండ్లలోను, అనారోగ్యకరంగా ఉన్న ఇండ్లలోను నివసించమని బలవంతం చేయగలుగుతున్నాడు. అందువల్ల ఇప్పుడు రాజ్యం బలిష్ఠ వర్గాల వారి హక్కులను, స్వేచ్ఛను క్రమబద్ధంచేసి, పరిమితంచేసి, దళితవర్గాలను రక్షించక తప్పదనేది విస్పష్టమైన సంగతి. పురాతన న్యాయంలో అత్యంత గౌరవ ప్రపత్తులతో భద్రపరచిన వ్యక్తి స్వాతంత్ర్య, ఆస్తి హక్కులు నేటి అవసరాలకు ఎంతమాత్రం సరిపడవు. ఉమ్మడి ప్రయోజన భావన ఈ హక్కులను అవసరమైనంతవరకు పరిమితం చేయడమో లేదా రద్దు చేయడమో జరగవలె.

అందువల్ల సాధారణ న్యాయహక్కులైన వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యం, వ్యక్తి ఆస్తులను సాంఘిక ప్రయోజనాలకు లేదా ఉమ్మడి శ్రేయస్సుకు అధీనపరచవలె. ఇది పాలనా న్యాయ ప్రప్రథమ స్వాభావిక లక్షణము.[4] సాంఘిక ప్రయోజనాన్ని సాధించడానికి ఈ హక్కులపై అవసరమైన పరిమితులను విధించడానికి పాలనా న్యాయం వెనుకాడదు. అది వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యంకన్న సంఘ శ్రేయస్సుకే అధిక ప్రాధాన్యం ఇస్తుంది. న్యాయ సంబంధమైన సిద్ధాంతంకన్న వ్యక్తుల విధులకే ప్రాముఖ్యం ఇస్తుంది. ఆధునిక పారిశ్రామిక సంఘ అవసరాల ఆధారంగా తాను స్వయంగా నూతన సిద్ధాంతాన్ని ప్రతిష్ఠాపిస్తుంది.

పాలనా న్యాయలక్ష్యం, ప్రజారోగ్యం, గృహనిర్మాణం, విద్య మొదలైన సాంఘికశాభివృద్ధి విధానాలను పెంపొందింపజేయడమేకాని పౌరహక్కులను అమలుజేయడం కాదు కాబట్టి తన వ్యవహారాలకు అనువర్తితం చేయడానికి, వాడుకలో ఉన్న న్యాయ సూత్రాలను అనుసరించడానికి బదులుగా స్వయంగా కొన్ని సరళమైన నియమాలను విధిస్తుంది.[5] అందువల్ల పాలనా న్యాయం రైల్వే రేట్ల ప్రమాణం సబబుగా ఉండవలెననీ, కొన్ని ప్రధాన వాణిజ్య వ్యాపార రంగాలలో అక్రమ చర్యలు జరగరాదనీ అపేక్షిస్తుంది. ఏదైనా ఒక వ్యవహారంలో ఏది సబబో, బేసబబో లేదా ఏది క్రమమో, అక్రమమో కచ్చితంగా చెప్పడం జరగదు. న్యాయనిర్ణేత నిర్ణయానికి వదిలివేయడం జరుగుతుంది. విస్పష్టమైన న్యాయసూత్రాలకు సాధారణ ప్రమాణాలను ప్రత్యామ్నాయపరచడంద్వారా పాలనా న్యాయం సంప్రదాయసిద్ధమైన పురాతన న్యాయంకన్న మరింత సరళం అవుతుంది.

పాలనా న్యాయం ప్రతిష్ఠాపించిన ప్రమాణాలలో ఎక్కువ భాగం అత్యున్నతమైన సాంకేతికస్వభావంగల విషయాలకు సంబంధించినవికాబట్టి (ఉదాహరణకు యుక్తమైన ఆరోగ్య సర్వీసుకు పరిగణన ఏమో, లేదా పొగఓడ సముద్రయానం చెయ్యడానికి తగినస్థితిలో ఉండ నట్లుగా నిర్ణయించడం ఎట్లో, వాటిని వివరించి ఆయా వ్యవహారాలకు ప్రయోగించే పనిని తగిన నిపుణులతోకూడిన పాలనాట్రిబ్యునల్‌లకు అప్పగించడం జరుగుతుంది. అంతేకాని కేవలం న్యాయసంబంధమైన శిక్షణపొందిన న్యాయమూర్తులు నిర్వహించే సాధారణ న్యాయస్థానాలకు మాత్రం ఈ పనిని అప్పగించడం జరగదు. సాధారణ న్యాయస్థానాలలోని న్యాయమూర్తులు (Lawyer Judges) రైల్వేరేట్ల ప్రమాణాలు గాని, భద్రతకోసం వంతెనను ఉపయోగించడానికి విధించిన రహదారి నిబంధనలుగాని సబబైనవో కావో, ఇన్సూరెన్స్ వ్యాపార రంగంలో ఒకానొకచర్య వీటి సబబు బేసబబులను, సక్రమ అక్రమాలను చెప్పడానికి, సక్రమమైనదో కాదో తక్షణమే తెలుసుకోలేరన్న సంగతి జగద్విదితము. రైల్వే నిర్వహణ, ఇంజనీరింగ్, వ్యాపారం తదితర విషయాలలో విశిష్ట జ్ఞానం, అనుభవాల ఆధారంగా కూలంకషంగా తెలుసుకొని నిర్ణయం చేయడం అవసర మవుతుంది. అయితే, ''ఏ విషయమూ న్యాయస్థానాలకు సాంకేతికమైనదికాదు'' అని తమ అభిప్రాయాన్ని వ్యక్తంచేసిన సర్ సెసిల్‌కార్ (Sir Cecilcarr) వంటి కొంతమంది రచయితలు ఉన్నారు. కాని రాబ్సన్ చెప్పినట్లుగా వాస్తవికానుభవం తద్భిన్నంగా ఉంది.

సాధారణంగా పాలనా న్యాయం వ్యక్తులకన్న ప్రభుత్వాధికారులకు విశేష స్థానాన్ని కల్పిస్తుంది. వారికి ప్రభుత్వ సర్వీసులను సమర్థంగా నిర్వహించడానికి అవసర

4. Robson, Justice and Administrative Law, pp. 548-50.
5. Ibid, pp. 554-57.

మైన మోతాదులో వివేచనను, స్వేచ్ఛను ఇస్తుంది. దీనిని హేతువుగా తీసుకొని లార్డ్ హెవార్ట్ (Lord Hewart) వంటివారు ఖండిస్తూ పాలనా న్యాయ, ట్రిబ్యునల్‌ల అభివృద్ధిని, పాలనాధికారుల "నూతన నియంతృత్వంగా" (New Despotism) పరిగణించినారు. ప్రజల శ్రేయస్సాధనకోసం ఆధునికరాజ్యం వ్యాపార రంగాన్ని చేపట్టవలసివచ్చింది కాబట్టి డైసీవంటి సమన్యాయపాలనయోధులుకూడా పాలనా న్యాయంలో పాలనాధికారులకు వివేచనను కల్పించడం అనివార్యమని ఆమోదించవలసివచ్చింది.[6] ఇంతకుపూర్వం ప్రతి పౌరుడు స్వయంశ్రేయస్సుకోసం నిర్వహించిన వర్తకాన్ని రాజ్యం నిర్వహించవలసివచ్చినప్పుడు, ప్రతి వ్యక్తికి తన వర్తక నిర్వహణలో ఉండే స్వేచ్ఛ ప్రభుత్వానికికూడా అవసరమవుతుంది. అక్షరాల సమన్యాయపాలన సూత్రాన్ననుసరించి నిర్వహించిన వర్తకం సత్వరమే దివాలా తీస్తుంది, పూర్తిగా విఫలమవుతుంది.

ఆధునిక ప్రభుత్వ పాలన కార్యకలాపాలు నిరంతరం విస్తృతిచెందే కొత్త రంగాలలోను ఇప్పటివరకు వెనకబడిఉన్న రంగాలలోను తగినటువంటి క్రమబద్ధీకరణ ప్రమాణాల పరిశోధనతో నిమగ్నమై ఉండటంచేత, అవశ్యకంగా పాలనా న్యాయం ప్రయోగాత్మకస్థితిలోనే ఉంది. ఫ్రాంక్‌ఫర్టర్-డివిజన్ (Frankfurter and Divison) లు పాలనా న్యాయ వ్యవహారాలు, సాధన వస్తువులు (Cases Materials on Administrative law) అనే తమ పుస్తకంలో "మనం అభివృద్ధిపథంలో ఉన్న న్యాయాన్ని నిర్వహిస్తున్నాము... పాలనాన్యాయం సంకలితమవుతుంది. అది ఇంకా అస్పష్టంగాను, అశాస్త్రీయంగాను ఉండిపోయింది. అది నవీన సాంఘిక పరిశోధనలను లేదా పాత అనుభవాలను తాజాగా పొందుపరచడంలో ఎదురైన కొత్త సమస్యలను పరిష్కరిస్తుంది. ... అది విశాలమైన చిందరవందరగాఉన్న రంగం కాబట్టి మనం అకాలపు సూత్రీకరణ చేయకుండా కేవలం లాంఛనప్రాయమైన పద్ధతిని అనుసరించకుండాను జాగ్రత్త వహించవలె."[7]

భారతదేశంలో పాలనా న్యాయము (Administrative Law in India)

భారతదేశంలో పాలనా న్యాయాన్ని సివిల్ న్యాయం, క్రిమినల్‌న్యాయం, రాజ్యాంగ న్యాయసూత్రాలకువలె న్యాయశాస్త్రంలో ప్రత్యేకశాఖగా గుర్తించడంగాని ప్రత్యేకంగా ప్రస్తావించడంగాని జరగలేదు. ఈ దేశంలోని ఏ విశ్వవిద్యాలయంలోను న్యాయశాస్త్రశాఖ గాని, రాజనీతిశాస్త్రశాఖగాని పాలనా న్యాయాన్ని పరిపూర్ణ పాఠ్యాంశంగా సక్రమపద్ధతిలో అధ్యయనం చేసే సదుపాయాన్ని కల్పించలేదు. పాలనా న్యాయం గురించి విద్యార్థి సానుకూలంగా చదువుకోగల సాహిత్యమూ లేదు. భారతదేశంలో పాలనాధికారులను నియంత్రణచేసే న్యాయం, ఆచరణలోఉన్న సాధారణ న్యాయశాస్త్రంనుంచి విడివడలేదు. పాలనాధికారులు నియమనిబంధనరూపంలో చేసే చట్టాన్ని న్యాయశాస్త్రంగా గుర్తించరాదు. అయినప్పటికీ దేశంలోని నియత శాసనాలు, న్యాయమూర్తుల తీర్పులు, పాలక నిబంధనలు, ఆదేశాలరూపంలో ఏర్పడిన పాలనా న్యాయం అందుబాటులో సిద్ధంగా ఉండనేఉంది. దానిని విశ్లేషపరిచి సక్రమ పాలనా న్యాయం రూపొందేటట్లుగా వేరుపరిస్తే చాలు. అది అమెరికా

6. Quoted by Robson in "Justice and AdministrativeLaw," pp. 561-62.
7. Quoted by J. Hart to An Introduction to Administrative Law, pp. 22.

సంయుక్త రాష్ట్రం వంటి దేశాలలోని పాలనా న్యాయంతో తులనాత్మకంగా ఉంటుంది. ఈ పని పాలనా న్యాయ శాస్త్రాంశంలో ఆసక్తిగల విద్వాంసుని కృషిమీద ఆధారపడిఉంది. సంక్షేమరాజ్యం సాధనకోసం భారత ప్రభుత్వానికి ఆర్థిక, పారిశ్రామిక ప్రణాళిక అభివృద్ధి రంగాలలో విస్తృతి చెందుతున్న బాధ్యతలున్న దృష్ట్యా ఈ కృషి చాలా జరూరుగా జరగవలసి ఉంది.

16
పాలనాధికారాలు
(ADMINISTRATIVE POWERS)

అధ్యాయం పరిధి (Scope of the Chapter)

పాలనాధికారాలంటే ప్రభుత్వ విధానాన్ని అమలుపరచడానికి పాలనాధికారులకు ఇచ్చిన అధికారాలు. ఈ అధికారాలకు రెండు మూలాధారాలు ఉన్నాయి. అవి (1) చట్టము (2) చట్టానికి, అలవాట్లకు, ఆచారాలకు అనుగుణమైన వివేచన. వీటిని ప్రయోగించే రంగాన్నిబట్టి ఈ అధికారాలు అంతర్గత బహిర్గత పాలనకు సంబంధించి ఉంటాయి: ఉన్నతాధికారులు పాలక సంస్థలోని తమ అధీనులపై విధించే అధికారాలు అంతర్గత పాలనాధికారాలు (ఉదాహరణకు క్రమశిక్షణ చర్య తీసుకొనే అధికారాలు) కాగా ఉన్నతాధికారులు తమ సంస్థకు వెలుపల ఉన్న అధీనులపై విధించే అధికారాలను బహిర్గత పాలనాధికారాలంటారు (ఉదాహరణకు లైసెన్సు మంజూరు చేయడం, తనిఖీ చేయడం మొదలైనవి). అయితే ఈ రెండురకాల అధికారాల లక్ష్యంమాత్రం ఒక్కటే. అంటే ప్రభుత్వ విధానాన్ని లేదా ప్రభుత్వ చట్టాన్ని అమలుచేయడం వీటి లక్ష్యము. ఈ అధ్యాయంలో, బహిర్గతపాలనలో ప్రమేయంఉన్న పాలనాధికారాలను గురించి మాత్రమే చర్చించుదాము. అంటే పాలనాధికారాలు సాధారణంగా పౌరులు చట్టాన్ని తల దాల్చేటట్లు చేయడానికి లేదా విధానాన్ని ఆచరించేటట్లు చేయడానికి ప్రయోగించే అధికారాలన్నమాట.

పాలనా కార్యకలాపాలు రెండు లక్ష్యాలను సాధించడానికి ఉద్దిష్టమైనాయి. అవి (I) రవాణా, విద్య, ఆరోగ్యం వంటి కొన్ని ప్రజాహిత సర్వీసులను సమకూర్చడం, (2) ప్రజాశ్రేయస్సు దృష్ట్యా వ్యక్తి ప్రవర్తనను క్రమబద్ధం చేయడం. వీటిలో మొదటిరకం కార్యకలాపం ప్రయోజనకరమైనది. దీనిని అమలు చేయడంలో ఏవో అరుదైన సందర్భాలలో తప్ప సాధారణంగా ఏ రకమైన తీవ్ర సమస్యలూ తలెత్తవు. కాని రెండవది అయిన క్రమబద్ధ కార్యకలాపం వ్యక్తితో సంబంధం ఉన్నంతవరకు చాలా బరువు బాధ్యతలతో కూడినది, నిర్బంధకమైనది కూడా తరచుగా పాలనాధికారులకూ వ్యక్తికీ మధ్య సంఘర్షణలను లేవదీస్తుంది కాబట్టి పాలనాధికారుల క్రమబద్ధ కార్యకలాపాలను, నియంత్రిత కార్యకలాపాలను అమలుపరచడానికి తగినన్ని అధికారాల మద్దతు అవసరము.

పాలక వివేచన అర్థము - పరిధి
(The Meaning and Scope of Administrative Discretion)

చట్టవివేచనాలు ప్రభుత్వాధికారులకు మూలాధారాలని ఇంతకుముందే పేర్కొన్నాము. పాలనాధికారులకు ఇచ్చే అధికారాలలో చాలా భాగం చట్టం విధించినవే. వాటి పరిధి

పరిమితులనుకూడా చట్టమే నిర్వచించుతుంది. కాని చట్టం దైనందిన పాలనలో సంభవించే అసంకల్పిత సంఘటనలకు గాని, ఉత్పన్నం కాగల సమస్యలకు గాని పరిష్కారాన్ని చూపలేదు; చూపగలిగి ఉండినా, తత్ఫలితంగా ఏర్పడే క్లిష్టపరిస్థితివలన పాలనాకార్యకలాపం స్తంభించిపోతుంది. పర్యవసానంగా పాలనాధికారులకు పరిమితమైనంతవరకు వివేచనాధికారాలను ఇచ్చి, ఆయా పరిస్థితులనుబట్టి తమ కార్యక్రమాన్ని అమలుపరిచేటట్లు చేయవలె.

సరే, ఇంతకూ వివేచన అంటే ఏమి? టూకీగా చెప్పవలెనంటే వివేచన అంటే వివిధ ప్రత్యామ్నాయ కార్యనిర్వహణ విధానాలలో సాధ్యమయ్యేదానిని ఎంపిక చేసుకొని అమలు చేయడానికి అవసరమైన స్వేచ్ఛ. ఎక్కడైనా ఏ ఉద్యోగి అయినా ఈ విధంగా చేసినా లేదా తనకు యుక్తమని తోచినవిధంగా చేసినా, ఆ విషయంలో అతనికి వివేచన ఉంది అని చెప్పడం జరుగుతుంది.

ఆధునిక ప్రజాస్వామిక రాజ్యంలో శాసనసభ చేసిన శాసనాలను పాలకవివేచనాన్ని బట్టి, యుక్తతనుబట్టి విస్తృతపరచవచ్చు లేదా పరిమితపరచవచ్చు (ఆ దేశ రాజ్యాంగానికి లోబడే అనుకోండి). అయితే పాలనాధికారులలోనే స్వాభావికంగానే కొంత వివేచన ఉందని పాలనా సిద్ధాంతం (Administrative Theory) గుర్తించుతుంది. బ్రిటన్ వంటి రాజరికం ఉన్న రాజ్యాలలో అటువంటి స్వాభావిక వివేచనాధికారాన్నే విశేషాధికారమంటారు. ఒకానొకప్పుడు బ్రిటిష్‌రాజు నిరపేక్ష పాలకుడుగా ఉండేవాడు. రాజ్యాంగబద్ధమైన ప్రభుత్వంగా రూపొందడంతో పార్లమెంటు క్రౌన్‌కుఉన్న నిరపేక్షాధికారాన్ని క్రమక్రమంగా అణచివేసింది, పరిమితం చేసింది. కాని దాని అవశేషం ఇంకా ఉంది. దానిని రాజరికపు ప్రత్యేకాధికారం (Royal Prerogative) అంటారు. డైసీ అభిప్రాయంలో విశేష అధికారం అంటే "ఎప్పుడో ఒకప్పుడు చట్టబద్ధంగా క్రౌన్ హస్తగతమైన వివేచనాధికారం లేదా నిరంకుశాధికారం అవశేషము."

విశేషాధికార సిద్ధాంతం ప్రజాతంత్ర రాజ్యాలకు అనువర్తితంకాదు. అయితే ఈ రాజ్యాలలో కూడా దాని ప్రతిరూపం ఏదో ఒకరకంగా కనబడుతుంది. అందువలననే అమెరికాలో అధ్యక్షునికి స్వాభావిక కార్యవర్గాధికారం ఉందని చెప్పడం జరిగింది. విల్సన్, రూజ్వెల్ట్‌లవంటి అధ్యక్షులు ఆ అధికారాన్ని ఉపయోగించినారుకూడా.[1]

పాలక వివేచనలో ఉన్న సమస్య ఏమంటే, వివేచనను రద్దు పరచకుండా ఉంచితే వ్యక్తిస్వేచ్ఛకూ, రాజ్యాంగబద్ధమైన ప్రభుత్వానికీ భంగం కలిగేవిధంగా ఆ ఉద్యోగి దానిని నిరంకుశంగా ఉపయోగించవచ్చు. కాబట్టి ఈ చిక్కునుంచి బయటపడటం ఎట్లా అనేది ఈ సిద్ధాంతలక్ష్యము. పాలక వివేచనాన్ని అనుమతించవలె కాని దానిని నిరంకుశాధికారంగా చేయకూడదు. దాని ప్రయోగం కొన్ని సబబైన రక్షణలకు లోబడి జరగవలె.

వివేచన అంటే నిరపేక్షమైన లేదా నిరంకుశమైన అధికారం కాదు. వివేచనను బేసబబుగా, ఉద్దేశపూర్వకంగా, ద్వేషపూరితంగా ఉపయోగించరాదు. వివేచన అనేది సత్యాసత్యాల మధ్య, తప్పొప్పులమధ్య ఉన్న అంతరాన్ని తెలిపే శాస్త్రమే కాని ఇష్టం వచ్చినట్లు

1. Pfiffner: Public Administration, pp. 444-45.

గానో వ్యక్తిగత అభిమానాలను అనుసరించో చేసేదికాదు అని పూర్వం ఒక కేసు విషయంలో చెప్పడం జరిగింది. హాల్స్‌బరీ ప్రభువు అభిప్రాయంలో వివేచనను "యుక్తాయుక్త నియమాలను, న్యాయసూత్రాలను, చట్టాన్ని అనుసరించి ఉపయోగించవలె కాని వ్యక్తిగత అభిప్రాయాన్ని బట్టిగాని, చిత్తం వచ్చినట్లుగాగాని ఉపయోగించరాదు:" ప్రభుత్వ వ్యవహారాలలో వివేచన నిరపేక్షంగా చాలా అరుదుగా ఉంటుంది, అది సాధారణంగా పరిమితం అయి ఉంటుంది. దానిని నేర్పుగా ఉపయోగించవలె''[2] అని రాబ్సన్ అన్నాడు.

ఔద్యోగిక వివేచన దుర్వినియోగం కాకుండా చూడటానికి ప్రక్రియాత్మక రక్షణలు కొన్ని ఉన్నాయి. అవి యుక్తమైన ప్రవృత్తి, స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిగల న్యాయశాఖ పాలనా శాసనాలపైన, నిర్ణయాలపైన చేసే సమీక్ష, న్యాయవిరుద్ధతను తెలిపే సిద్ధాంతాలు, పాలనా శాసనాల బారినుంచి తప్పించే తదితర వివిధరకాల పరిహారాలు. ఇవన్నీ అన్ని దేశాలలోను ఒకేరూపంలో కనబడవు. కాని సాధారణంగా వీటిలో ముఖ్యమైనవి రాజ్యాంగబద్ధమైన ప్రభుత్వం ఎక్కడఉన్నా దానిని ఆశ్రయించే ఉంటాయి. తదుపరి అధ్యాయంలో వీటిని గురించి మరింత వివరంగా చర్చించడం జరుగుతుంది.

నిర్బంధ రహిత అధికారాలు, నిర్బంధకాధికారాలు :
(Non-coercive and coercive powers)

పాలన తన విధానానికి ప్రజామోదాన్ని పొందడానికి ఉపయోగించే చర్యలు లేదా అధికారాలు రెండు రకాలుగా ఉంటాయి. అవి (1) నిర్బంధ రహిత అధికారాలు (2) నిర్బంధకాధికారాలు. అధికార ప్రయోగం సర్వదా నిర్బంధకమైనదే ననిపిస్తుంది, కాని అది సరికాదు. ఆమోదకరమైన అధికారంకూడా ఉంటుంది. ఒక్కొక్కప్పుడు నిర్బంధ రహిత పాలనా చర్యకు నిర్బంధక పాలనాచర్యకు తారతమ్యం అస్పష్టంగా ఉండవచ్చు. అదీగాక నిర్బంధరహిత అధికారాలనుకొనేవాటిలో కొన్నింటివెనక నిర్బంధ లక్షణం దాగి ఉండవచ్చు (ఉదాహరణకు ప్రతికూల ప్రచారం అయినప్పటికీ, విపులమైన భావంలో చెప్పవలెనంటే ఈ వ్యత్యాసం ఉపయోగకరమైనది; విలువైనదీ కూడా).

ప్రజామోదాన్ని పొందడానికి ఈ రెండురకాల అధికారాలలో దేనిని ఉపయోగించవలెనన్నది ఆయా సంగతి సందర్భాలపై ఆధారపడి ఉంటుంది. నిర్బంధ రహిత అధికారాలను ఉపయోగించడానికి కింద తెలిపిన హేతువులుండవలెనని ప్రొఫెసర్ యల్. డి. వైట్ సలహా ఇచ్చినాడు.

(1) నిర్బంధకాధికారాలను ఉపయోగించడానికి కావలసిన రాజ్యాంగాధికారం లేనప్పుడు (ఉదాహరణకు ఏదైనా వాంఛనీయమైన సమస్యకు ప్రజల మద్దతును సంపాదించడానికి).

(2) లక్ష్యసాధనకు చట్టబద్ధమైన అధికారాలు చాలనప్పుడు(ఉదాహరణకు నగరం అందచందాలను తీర్చిదిద్దటానికి, నగర పారిశుద్ధ్యాన్ని కాపాడటానికి).

(3) మూకుమ్మడి ప్రతిఘటనగాని, నిగూఢమైన వ్యతిరేకతగాని ఉంటుందను కొన్నచోట; సత్వరమే సాధించవలసిన లక్ష్యం కానప్పుడు (ఉదాహరణకు సంఘ సంస్కరణకు తీసుకొనే చర్యలు).

2. Robson, Justice & Administrative Law, 401

(4) ప్రజలింకా అలవాటు పడని నూతన రంగాలకు చెందిన ప్రభుత్వ కార్య కలాపాలు.

(5) నిర్బంధక ప్రవృత్తి ద్వారా తగినరీతిగా అమలు చేయడానికి నిధులు కొరతగా ఉన్నప్పుడు.

నిర్బంధ రహిత పాలనాచర్య, వివిధ రూపాలు :

(Various Farms of Non-coercive Administrative Actions)

ప్రభుత్వ విధానానికి అనుగుణ్యమైన నిర్బంధ రహిత పాలనాచర్య వివిధ రూపాలను వివరించినందుకు ప్రొఫెసర్ వైట్‌కు మనం ఎంతో ఋణపడి ఉన్నాము. అతడు కింద చూపిన 11 రూపాలను తెలిపినాడు.[3]

(1) ప్రభుత్వ విధాన ప్రకటన. ప్రభుత్వం పౌరులను నిర్దేశించడం ద్వారా తన విధాన ప్రకటన చేయవచ్చు. ఉదాహరణకు రైతులను అధికారోత్పత్తి చేయమని కోరుతూ 1948వ సంవత్సరంలో భారత ప్రభుత్వం అధికాహారోత్పత్తి ఉద్యమాన్ని ప్రారంభించింది. ఈ ఉద్యమంతో సహకరించని వాళ్ళను శిక్షించవలెనన్నది ప్రభుత్వమతంగాదు.

(2) చట్టబద్ధతకు సంబంధించిన ప్రకటన. దానిని పాటించనందుకు శిక్ష ఉండదు. ఈ విషయంలో చట్టరీత్యా కార్యనిర్వహణ నియమాన్ని విధించటం జరుగుతుంది. అయితే నియమోల్లంఘన జరిగినా అపరాధం విధించడం జరగదు. ఉదాహరణకు అమెరికాలోని కొన్ని రాష్ట్రాలలో పనిగంటలకు సంబంధించిన ప్రకటిత శాసనం రోజుకు ఎనిమిది గంటలు పనిచెయ్యవలెనని విధించబడింది. అయితే అంతకంటె ఎక్కువకాలం పనిచెయ్యడానికి జరిగే ఒడంబడికలు చట్టవిరుద్ధాలు కావు. బాల్య వివాహాల నిషేధ చట్టాన్ని ('శారదాచట్టం' అని జనబాహుళ్యం వాడుకలో ఉంది) భారతదేశ ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. ఈ చట్టం 18 సంవత్సరాల వయస్సుకు లోబడిన బాలురు, 14 సంవత్సరాల వయస్సుకు లోబడిన బాలికలూ పెండ్లి చేసుకోరాదని నిషేధించింది. కాని ఈ నిబంధనను ఉల్లంఘించినవారిపై నేరం మోపడానికి అధికారమూ లేదు, బాల్యవివాహాలు చట్టవిరుద్ధమనీ, చెల్లవనీ ప్రకటించనూలేదు.

(3) ఐచ్ఛిక వాణిజ్య ప్రమాణాలను స్థాపించడం. ఉదాహరణకు గోధుమలు, పండ్లు, నెయ్యి మొదలైన సరుకులను రకంవారీగా సర్దడం.

(4) ప్రమాణాన్ని సోదాహరణంగా సమకూర్చడం. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వం ఆదర్శయజమానిగా లేదా ఆదర్శరైతుగా వ్యవహరించవచ్చు.

(5) విద్యావిషయకమైన ఉద్యమాలు. ఉదాహరణకు ఆరోగ్యపద్ధతులను ప్రచారం చేయడం, భారతదేశంవంటి దేశంలో నిరక్షరాస్యత నిర్మూలన గావించడం.

(6) ప్రభుత్వవిధానాన్ని అమలుపరచడం ఎవరి సహకారంవల్ల సుకరమవుతుందో

3. L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration, 4th edn. 1948, pp. 496-505.

వారితో సమావేశాలు జరపటం. ఉదాహరణకు పారిశ్రామికరక్షణచర్యలను అమలుపరచడానికి కర్మాగార యజమానుల ఉత్పత్తిదారుల సమావేశాలు ఉత్తమ వ్యవసాయ పద్ధతులను ప్రవేశపెట్టడానికి జరిపే రైతుల సమావేశాలు. ఈ సమావేశాలు ఆయా రంగాలలో సదవగాహనను సృష్టిస్తాయి. ఆ విధంగా ఆయా సక్షాల ఆమోదాన్ని పొందుతాయి.

(7) ప్రదర్శన అంటే ఏదో ఒక పద్ధతిని లేదా ఉపాయాన్ని క్రియాత్మకంగా చూపడం. ఉదాహరణకు భారతదేశంలోజరిగే వ్యవసాయ యంత్రపరికరాల వాడకాన్ని తెలిపే ప్రదర్శనలు. అభివృద్ధికరమైన సేద్య పద్ధతులను తెలిపే వ్యవసాయ ప్రదర్శనలు.

(8) ముఖ్యంగా పారిశ్రామిక వివాదాల పరిష్కారానికి అనుసరించే మధ్యవర్తిత్వ రాజీ విధానాలు. ఉదాహరణకు 1947వ సంవత్సరం భారత వాణిజ్య వివాదాల చట్టం వివాదాలను నివారించడానికి, పరిష్కరించడానికి పారిశ్రామిక న్యాయస్థానాలను (Tribunals) ఏర్పరచింది. ప్రజోపయోగ సర్వీసులలో రాజీ విధానాన్ని నిర్బంధపరిచింది. దీనిని తదితర సర్వీసులలో ఐచ్ఛిక విధానంగా గుర్తించింది.

(9) గ్రాంట్లమంజూరు, ధనసహాయాలు, తదితర ప్రేరేపక (Inducements) మార్గాలద్వారా కొనుగోలుశక్తిని పెంపొందించడం. ఉదాహరణకు భూమిని అభివృద్ధిపరచడం, భూసారక్షీణతను అరికట్టడం; స్థానిక స్వపరిపాలనా ప్రభుత్వ సామర్థ్యాన్ని పెంపొందింపజేయడం మొదలైనవి. కేంద్ర ప్రభుత్వం సమాఖ్య స్థానిక ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలపై వాటి అనుమతితోనే నియంత్రణ జరపడానికి సహాయక గ్రాంట్ల (Grants-in-aid) పద్ధతిని విస్తృతంగా ఉపయోగిస్తుంది.

(10) ప్రతికూల ప్రచారం :

ప్రభుత్వం సిఫారసు చేసిన ఏదైనా వాంఛనీయమైన విధి విధానాన్ని సమ్మతించని వారికి బహిరంగ ఆక్షేపణ జరిగేనిమిత్తం వారిపేర్లను ప్రచురించడం. ఉదాహరణకు కనీస కూలి, గరిష్ఠ పనిగంటలకు సంబంధించిన నిబంధనలు సిఫారసులుగానే ఉండిన సందర్భాలలో ఆ నిబంధనలను పాటించని యజమానుల పేర్లను ప్రచురించడం.

(11) ప్రామాణిక క్రమబద్ధము (Yardstick regulation)

ప్రామాణిక క్రమబద్ధము అంటే ప్రభుత్వం వస్తూత్పత్తిరంగంలో లేదా నూతన సర్వీసులలో ప్రవేశిస్తూ ఆయా రంగాలలో ఉత్పత్తి పరిమాణానికి, ఉత్పత్తి శ్రేష్ఠతకు సంబంధించిన కొలతబద్దను లేదా ప్రమాణాన్ని నిర్ధారించవచ్చుననీ, ప్రజలు ఆయా రంగాలలో ప్రభుత్వేతర సరఫరాదార్ల వస్తూత్పత్తి లేదా సర్వీసు నిర్వహణ స్థాయిని ఈ ప్రమాణంతో బేరీజు వేసేటట్లు ఉండవలెననీ దీని భావము.

ప్రభుత్వ విధానానికి ప్రజామోదముద్రను పొందడానికి నిర్బంధరహితచర్యను తీసుకోవడం, పాలితులసమ్మతిని అనుసరించి ఉండే ప్రజాస్వామ్య భావానికి సరిపోలితుంది. అయితే విధానాన్ని ఈ ప్రకారం అమలుపరచడం అన్నివేళలా సాధ్యపడదు. శేషాంశా

లలోనైనా ప్రభుత్వ, ప్రైవేటు లక్ష్యాలమధ్య వైరుధ్యమేర్పడితే నిర్బంధ పద్ధతికి దిగకతప్పదు. అందువలననే సాధ్యమైనంతవరకు ప్రజాస్వామ్య పాలన నిర్బంధ రహిత పద్ధతిలోనే విధిగా వ్యవహరించవలసి ఉంది. పైన పేర్కొనిన నిర్బంధ రహిత ప్రయోగాత్మక శిల్పపద్ధతుల జాబితా సమగ్రమైనది కాదు. పాలక క్రియాత్మక, సృజనాత్మక శక్తులు ఇప్పటివరకు ఊహించని ఇటువంటి శిల్పపద్ధతులను ఎన్నింటినో కనుగొనగలవనడంలో సందేహం లేదు.

నిర్బంధకాధికారాలు

(Coercive Powers)

నిర్బంధకాధికారాల స్వభావము : (Nature of coercive powers)

శిక్షగాని అపరాధంగాని జతపరచబడిన అధికారాలను నిర్బంధకాధికారాలంటారు. పాలన, ప్రభుత్వవిధానంలో నిబిడీకృతమైన కార్యకలాపాన్ని ఆచరించవలసిందని ఈ అధికారాలను ప్రయోగించి పౌరుణ్ణి నిర్బంధించగలదు. పౌరుడు ఆ ప్రకారం అనుసరించలేదంటే అతనికి ఏదో ఒక శిక్షతప్పదన్నమాట.

కింద చూపినవి పాలనకు ఉన్న అతి ముఖ్యమైన నిర్బంధకాధికారాలు :

(1) తనిఖీ
(2) లైసెన్స్‌లు ఇవ్వడం
(3) పరిశోధన (Investigation)
(4) నిర్దేశము లేదా పాలక ఆదేశాలను జారీ చేయడం
(5) దత్తశాసనము
(6) పాలనా, న్యాయనిర్ణయం (Administrative Adjudication)
(7) శిక్షకాదేశాల (Sanctions) అనువర్తనము.

వీటిలో ఒక్కొక్క దానిని గురించి పరిశీలించుదాము.

తనిఖీ

(Inspection)

నిర్వచనము (Definition)

తనిఖీ అంతర్గత, బహిర్గత పాలనల అధికారము. అంతర్గతంగా దానిని పాలనా యంత్రాంగ సామర్థ్యాన్ని సుస్థిరపరచడానికి ఉపయోగిస్తారు. బహిర్గతంగా ప్రభుత్వ విధానానికి ప్రజామోదం సంతృప్తికరమైన మేరకు లభించిందో లేదో గమనించడం దాని కర్తవ్యము. "ప్రభుత్వ విధాన ప్రమాణాలను లక్ష్యంగా పెట్టుకొని ఏదైనా ఒక విషయాన్ని పరీక్ష చేయడం లేదా పరిశీలన చేయడం" తనిఖీ అని ప్రొఫెసర్ నిర్వచించినాడు.

తనిఖీ ఏవో కొన్ని సందర్భాలలో నిర్బంధకమైనది అయినా అది సదా నిర్బంధకమైనదిగా ఉండదు. అది నిర్బంధకం కానప్పుడు, తెలియ చెప్పడం, సమ్మతింప జేయడం లేదా హెచ్చరించడం దాని కర్తవ్యము. బడిపిల్లల ఆరోగ్యాన్ని తనిఖీ చేసేటప్పుడు ప్రతి విద్యార్థి ఆరోగ్య ప్రమాణాన్ని వ్రాసుకొని లోటుపాట్లు ఉంటే తల్లిదండ్రుల దృష్టికి తీసుకొనివస్తారు.

తనిఖీని అంతర్గతపాలన సాధనంగా ఇంతకుముందరి అధ్యాయంలో చర్చించడం జరిగింది. అది బహిర్గత పాలనను, ప్రభుత్వ విధానం అమలుకు ఎట్లా సాధనమవుతుందో మనం ఇప్పుడు పరిశీలించవలసిఉంది.

ఆధునిక కాలంలో తనిఖీ విస్తృతం కావడానికి కారణాలు

(Reasons for the Growth of Inspection in Modern Times)

అధీనుల పనిని గాని అంగడిలో అమ్మకానికి పెట్టిన సరకులను గాని తనిఖీ చేసే విధానం పురాతనమైనది కాగా దాని ఆధునిక రూపాలు ఇటీవలి కాలం నుంచే అభివృద్ధి చెందినాయి. గత ఒకటిన్నర శతాబ్దం నుంచి విజ్ఞానశాస్త్రం, టెక్నాలజీ సాధించిన ప్రగతి వీటి అభివృద్ధికి దోహదం చేసింది. వ్యాధి మూలకారణాలను గురించి వైద్య ఆరోగ్య శాస్త్రీలు సముపార్జన చేసిన నూతన పరిజ్ఞానం, అనారోగ్యకర ఆహార పానీయాల అమ్మకం, వాడకాలను నిరోధించి వాటిని తనిఖీ చేయడానికి దారితీసింది. నూతన టెక్నాలజీ కార్మికుని ప్రాణంతో చెలగాటమాడేటంతటి అపాయకరమైన యంత్రపరికరాల వాడకాన్ని కనిపెట్టింది. దీనిమూలంగా కర్మాగారాలలో భద్రతాచర్యలు తీసుకొనబడినవో లేదో, ఆరోగ్యకరమైన పరిస్థితులు సమకూర్చబడినవో లేదో తనిఖీ చేయడం అవసరమైనది.

తనిఖీ ప్రధాన రంగాలు - దాని లక్ష్యాలు

(Principal Fields and Objects of Inspection)

ఆధునికమైన తనిఖీ ప్రధాన రంగాలను, లక్ష్యాలను నాల్గు రకాలుగా వర్గీకరణ చేయవచ్చు. అవి (1) పౌరభద్రతదృష్ట్యా పొగ ఓడలు, మోటారు వాహనాలు, విమానం మొదలైన రవాణా సాధనాలను తనిఖీ చేయడం, (2) కార్మికులు పనిచేసే పరిసరాలలో ఆరోగ్యకరమైన భద్రతాపూర్వకమైన పరిస్థితులుండటానికి ఆహారాన్ని, ఔషధ పదార్థాలను, ఇండ్లను, హోటళ్ళను, రెస్టారెంట్లను, ఇతర వస్తువులను, పానీయాలను, కర్మాగారాలను, వర్కుషాపులను తనిఖీ చేయడం; (3) వాణిజ్యపరమైన నిజాయితీని, కొనుగోలుదారుల శ్రేయస్సును చేకూర్చడానికి తూనికలు, కొలమానాలను, అమ్మకానికి ఉంచిన వస్తువుల నాణ్యాన్ని, ధరలను తనిఖీ చేయడం.

తనిఖీ అంతర్భాగాలు (Factors involved in Inspection)

తనిఖీ ప్రవృత్తిలో కింది అంశాలు ఉంటేనే అది సఫలీకృతంగా, పటిష్టంగా అమలులో ఉండగలుగుతుంది. అవి (a) చట్టబద్ధంగా గాని, నియమబద్ధంగా గాని, దాని ప్రమాణాన్ని విధించడం ; (b) ప్రమాణాన్ని పరీక్షించడం, యుక్తమైన ప్రమాణాన్ని నెలకొల్పడంలో విఫలులైనవారిని శిక్షించడం మొదలైన బాధ్యతలను తనిఖీదారులు నిర్వర్తించేటట్లుగా వాటిని చట్టబద్ధం చేయవలె; (c) తనిఖీని శిరసావహించి అది సవ్యంగా జరగడానికి అవసరమైన సౌకర్యాలను సమకూర్చటం ; (d) అక్కడికక్కడే తనిఖీదారు ఏదైనా ఒక విషయాన్ని లేదా కొన్ని వస్తువులను తాజాగా పరీక్ష చేసి, అవి కనీస ప్రమాణ స్థాయిలో ఉన్నవో లేవో నిర్ణయించడం ; (e) తనిఖీ నివేదికతోపాటు అవసరమైన

మార్పులను లేదా అభివృద్ధిని చేయమని ఆదేశాన్ని జారీ చేయడం; (f) అవసరమైన సందర్భాలలో తనిఖీదారుచేసిన నిర్ణయంపై ఉన్నత పాలనాధికారులకు అప్పీలు చేసుకొనే అవకాశాన్ని కలుగజేయడం; (g) అత్యున్నత న్యాయసమీక్ష జరపడం.

నేర్పరి అయిన తనిఖీదారు అర్హతలు (Qualifications of a Good Inspector)

తనిఖీదారులకు అత్యావశ్యకంగా రెండు రకాల యోగ్యతలు ఉండవలె : (1) తనిఖీ చేసే రంగానికి సంబంధించిన విషయంలోను, దానికి మూలాధారమైన చట్టం లేదా నియమాలను గురించి తనిఖీదారులకు ప్రావీణ్యమైన పరిజ్ఞానం ఉండవలె, (2) వాళ్ళు విధ్యుక్త ధర్మాన్ని జంకు గొంకులు, పక్షపాతం లేకుండా నిర్వర్తించడానికి తగిన స్వేచ్ఛను కల్పించవలె. వారికికూడా న్యాయబుద్ధి ఉండవలె. వీటిలో ఏది కొరవడినా తనిఖీ పాలనను అమలుచేయడంలో అపనమ్మకమైన, అసమర్థమైన సాధనం అవుతుంది

లైసెన్సులు ఇవ్వడం
(Licensing)

లైసెన్సు ఇచ్చే అధికారము, అర్థము, ప్రాధాన్యము
(Meaning and Importance of the Licensing power)

అవసరమైన రంగాలలో వ్యక్తుల కార్యకలాపాలను సమర్థంగా క్రమబద్ధంచేసే పద్ధతినే లైసెన్సు ఇచ్చే అధికారం అంటారు. లైసెన్సు అంటే 'ఏదైనా వ్యవహారాన్ని లేదా వృత్తిని నిర్వహించడానికి, నిర్దిష్టమైన పనిని దేనినైనా చేయడానికి ఇచ్చే అధికారయుతమైన అనుమతి'అని ప్రొఫెసర్ వైట్ నిర్వచించినాడు. ముందుగా నిర్ణయించిన ప్రమాణాలను, యోగ్యతలను సాధించే షరతుపై లైసెన్సు మంజూరు చేయడం జరుగుతుంది. అమెరికాలోని 1938 వ సంవత్సరపు పౌర వైమానికచట్టం ప్రకారం ఏ వాహనమూకూడా పౌర వైమానిక సంఘం జారీచేసే "ప్రజావసరార్థం, సౌకర్యాలనిమిత్తం" అనే యోగ్యతాపత్రం లేకుండా వియత్తలవీధిలో ప్రయాణం చేయరాదు. వైద్యం చేయడానికి లేదా దంతచికిత్స చేయడానికి, విశ్వవిద్యాలయంగాని, గుర్తింపు పొందిన తదితర సంస్థలుగాని ఇచ్చే డిగ్రీ లేదా డిప్లొమా అవసరమవుతుంది.

లైసెన్సు ఇచ్చే పద్ధతివల్ల మౌలికస్థానంలోనే పాలక క్రమబద్ధీకరణాన్ని అమలు చేయడం సుసాధ్యమవుతుంది. ఎందువల్లనంటే, విధించిన షరతులకు కట్టుబడని వారిని లైసెన్సు ఇవ్వబడిన కార్యకలాపాన్ని చేయనివ్వకుండా ఆదిలోనే బహిష్కరించవచ్చు. కార్యకలాపాన్ని ఉపక్రమించిన తరవాత దానికి సంబద్ధపరచబడిన షరతులను ఉల్లంఘించితే దానిని తాత్కాలికంగా నిలుపుదలచేసే అధికారం లేదా ఉపసంహరించే అధికారం పాలక క్రమబద్ధీకరణలో అంతర్భాగమే. కాబట్టి లైసెన్సుఇచ్చే అధికారం ముఖ్యంగా నిరోధకమైనదే గాని (Priventive) శిక్షాత్మకమైనది (Punitive)కాదు. అవాంఛనీయమైన కార్యకలాపం జరిగిన తరవాత శిక్షించడంకంటే అది అసలు జరగకుండానే నిరోధించడం ఉత్తమమని ఈ అధికార భావము. ఏమైనప్పటికీ లైసెన్సును తాత్కాలికంగా రద్దుపరచడం లేదా దానిని ఉపసంహరించడం కూడా శిక్షాపూర్వకమైన స్వభావంగల చర్యే అవుతుంది.

లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారాన్ని ఉపయోగించవలసిన ముఖ్యమైన రంగాలు (Principal Fields for the Exercise of Licensing Power)

తనిఖీవలెనే లైసెన్సు ఇచ్చే అధికారంకూడా పారిశ్రామికీకరణ, పట్టణవాసం (Urbanisation), టెక్నాలజీ అవసరాలదృష్ట్యా ఇటీవలెనే అభివృద్ధి చెందినది. దానిని కింది ముఖ్యమైనరంగాలలో ఉపయోగిస్తారు.

(i) రైలు, మోటారు, వైమానికరవాణాలువంటి ప్రజాహిత కార్యాలు
(ii) విద్యుత్ ప్రాజెక్ట్‌ల అభివృద్ధి
(iii) రేడియో ప్రసారం
(iv) ఏవైనా వ్యాపారవృత్తుల నిర్వహణ.

ప్రభుత్వేతర సంస్థలు, వ్యక్తులు రాజ్యం దగ్గర లైసెన్స్‌నుపొంది మాత్రమే ప్రజాహితకార్యాలను నిర్వర్తించడం జరుగుతుంది. భారతదేశంలో గాని విదేశాలలో గాని ఎవరూకూడా రాజ్యం దగ్గర లైసెన్స్‌పొందకుండా ప్రజోపయోగార్థం మోటారు రవాణా సర్వీసునుగాని, మంచినీటి విద్యుచ్ఛక్తి సరఫరాలను గాని నిర్వహించలేరు. ఈ దేశంలో రైలు, విమాన రవాణాలు రాజ్యాధీనంలో ఉన్నాయి. వాటిని రాజ్యమే నిర్వహిస్తున్నది. అందుచేత ఈ రంగాలలో వ్యక్తులకు లైసెన్స్ ఇచ్చే ప్రశ్న ఉదయించదు. కాని అమెరికాలో ఈ రంగాలలో వ్యక్తి యాజమాన్యాన్ని అనుమతించడం జరిగింది. లైసెన్స్ పొంది ఈ సర్వీసులను నిర్వహిస్తారు. నూతన రైలు రహదారులను వేయడానికి, మోటారు వాహనాలను నిర్వహించడానికి అంతర్‌రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘంనుంచి, విద్యుచ్ఛక్తి అభివృద్ధికి ఫెడరల్ విద్యుచ్ఛక్తి సంఘంనుంచి, రేడియో ప్రసారానికి ఫెడరల్ వార్తాప్రసార సంఘంనుంచి, లైసెన్స్‌పొందవలె. భారతదేశంలో రేడియో ప్రసారం రాజ్యగుత్తాధిపత్యం కింద ఉంది. కాని శ్రోతలు రేడియోలను ఉపయోగించుకోవడానికి లైసెన్స్‌లు ఉండవలె. వైద్యం, దంత చికిత్స, న్యాయవాదం మొదలైన వృత్తులను స్వీకరించడానికి వృత్తిసంబంధమైన లైసెన్స్‌లు ఏదో ఒక రూపంలో అవసరమవుతాయి. భారతదేశంలో అయితే వీటికి ఇచ్చే లైసెన్స్‌లు ప్రభుత్వ వైద్యసంఘాలు (State Medical Councils), న్యాయవాద వృత్తి అయితే హైకోర్టులువంటి వృత్తిసంఘాలలో నమోదుచేసుకొనే రూపంలో ఉంటాయి. లైసెన్స్ ఉంటేనే మద్యపానీయాలకు, నల్లమందు, గంజాయివంటి నిద్రను కలిగించే ఔషధాలను అమ్మడానికి వీలవుతుంది. పురపాలక సంఘాల స్థాయిలో ఉపద్రవకరమైన లేదా ప్రమాదభరితమైన వృత్తులను నిర్వహించవలెనన్న నిర్దిష్టమైన ఆహార పానీయ సరకులను అమ్మవలెనన్నా, బాడుగకు వాహనాలను నడపవలెనన్నా లైసెన్స్ అవసరము.

లైసెన్స్‌లకు సంబద్ధీకరించిన షరతులు (Conditions Attached to Licenses)

లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారానికి ఆరు రకాలైన క్రమబద్ధీకరణ ప్రమాణాలను చెప్పడం జరిగింది. అవి (1) వైద్యవృత్తి లేదా న్యాయవాదవృత్తివంటివి చేయడానికి ఇచ్చే వృత్తి

లైసెన్స్‌ల విషయంలో అయితే గుర్తించబడిన పరీక్షలద్వారా అభ్యర్థి నేర్పును, పరిజ్ఞానాన్ని పరీక్షించి యోగ్యతను నిర్ణయించడం, (2) భారతదేశంలో అయితే మారణాయుధాల లైసెన్స్‌ల విషయంలోను, పశ్చిమదేశాలలో అయితే కళ్ళీదుకాణాల లైసెన్స్‌ల విషయంలోను లైసెన్స్‌దారు గుణగణాలను, ఆర్థికస్తోమతును పరిగణనలోనికి తీసుకోడం, (3) మద్య పానీయాల లైసెన్స్‌ల విషయంలోవలె స్థానికుల అంగీకారం అవసరం. (4) ప్రజారక్షణ (ఉదా: మండే పదార్థాలను, ప్రేలుడు పదార్థాలను నిల్వచేయడానికి ఇచ్చే లైసెన్స్‌లు), (5) ప్రజారోగ్యం (ఆహార పానీయ సరకుల విక్రయానికి ఇచ్చే లైసెన్స్‌ల విషయంలో), (6) ప్రజాహిత, ప్రజాసౌకర్యాలు (నవీన ప్రజాహితకార్యాలను నిర్వహించడానికి లేదా ప్రస్తుత ప్రజాహితకార్యాన్ని విస్తృతపరచడానికి ఇచ్చే లైసెన్స్‌ల విషయంలో).

ప్రభుత్వదృష్టిలో లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారానికున్న ప్రాముఖ్యము
(The Importance of Licensing Power from the Official Point of View)

ప్రభుత్వం దృష్టిలో లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారానికి ఉన్న ప్రాముఖ్యాన్ని కింది అయిదు అంశాలను పురస్కరించుకొని అంచనా వేయవచ్చు. అవి (1) లైసెన్స్‌ను మంజూరుచేయడానికిగాని, తిరస్కరించడానికిగాని, అధికారికి విచక్షణాధికారం ఉందా (ఉదాహరణకు కుక్కలను, వాహనాలను ఉంచుకోవడానికి ఇచ్చే లైసెన్స్‌ల విషయంలోవలె), (2) ప్రజాహిత లైసెన్స్‌లవలె, లైసెన్స్‌గడువు సుదీర్ఘమైనదా లేదా భవన నిర్మాణ పర్మిట్లకు వలె, పర్మిటుగడువు స్వల్పమైనదా (సాధారణంగా పర్మిటుకు సంవత్సర కాలపరిమితి ఉంటుంది), (3) లైసెన్స్‌కు షరతులు సంబద్ధపరచబడినవా లేదా, (4) పరిస్థితులను బట్టి లైసెన్స్‌ను మార్చడానికి అధికారం ఉందా లేదా, (5) షరతులను నెరవేర్చని పక్షంలో లైసెన్స్‌ను తాత్కాలికంగా నిలుపుదల చేయడంగాని ఉపసంహరించడంగాని వీలవుతుందా కాదా? ఈ అయిదు అంశాలు అనుకూలంగా ఉంటే లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారానికి చాలా ఎక్కువ ప్రాముఖ్యం వస్తుంది.

***లైసెన్స్ మంజూరు చేసే ప్రక్రియ* (Procedure for the Grant of Licences)**

విషయప్రాధాన్యాన్ని అనుసరించి లైసెన్స్‌లను మంజూరుచేసేపద్ధతి ఉపేక్షా పూర్వకంగాను ఉండవచ్చు లేదా చాలా వివరంగాకూడా ఉండవచ్చు. అందువలననే కుక్కను పెంచుకోడానికిగాని గుఱ్ఱపుబండిని ఉంచుకోడానికిగాని లైసెన్స్ పొందే నిమిత్తం దరఖాస్తు పెట్టి, కొద్దిపాటిరుసుమును చెల్లించడంకంటె మరేమీ చేయనక్కరలేదు. ప్రజాహిత లైసెన్స్‌ను సవివరమైన, సుదీర్ఘమైన ప్రక్రియకు లోబడి మంజూరు చేయవలె. అటువంటి ప్రక్రియలో సాధారణమైన దశలు ఏడు ఉన్నాయి. అవి (1) లైసెన్స్ నిమిత్తం దరఖాస్తు పెట్టడం, (2) పరిశీలన, (3) అభ్యర్థి విన్నపాన్ని ఏ రోజున విచారించుతారో ముందుగా తెలియ జేయడం, (4) విచారణ జరపడం (లేదా బ్రిటన్‌లోవలె తనిఖీదారుచేత స్థానిక విచారణ జరిపించడం), (5) అధికారి నివేదికను వినడం, (6) ఆ నివేదికకు అభ్యంతరం తెలుపడం లేదా మౌఖికంగా వాదించడం, (7) లైసెన్స్‌ను మంజూరుచేయడానికి లేదా తిరస్కరించ డానికి నిర్ణయించి ఆదేశాలివ్వడం.

అమెరికాలో ముఖ్యమైన ప్రజాహిత లైసెన్స్‌లను మంజూరుచేయడానికి ఈ ప్రక్రియనే సర్వవ్యాపితంగా వాడతారు. ఆ దేశంలో, స్వేచ్ఛాయుతమైన వ్యక్తివాద వ్యవస్థ దృష్ట్యా, వ్యక్తిహక్కులదృష్ట్యా, పాలనప్రవృత్తి దాదాపుగా న్యాయసూత్రాలకు లోబడి ఉండేటట్లుగా చేసే ధోరణి బలీయంగా ఉండటం గమనార్హము. ఇది చివరకు, పాలన ప్రక్రియచట్టం (1946) చేయడానికి దారి తీసింది. దత్తశాసనానికి, పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికి అనువర్తింపచేయడానికే ఈ చట్టం ఉద్దిష్టమయింది. కాని ఒక్కొక్కప్పుడు లైసెన్స్ ఇచ్చే ప్రక్రియలోని వివిధదశలు పాలనా న్యాయనిర్ణయంలోని దశలతో ఏకీభవిస్తున్నందువల్ల (నోటీసు ఇవ్వడం, విచారణ జరపడం, నిర్ణయించడం మొదలైనవి) ఈ చట్టం లైసెన్స్ ఇచ్చే ప్రక్రియకుకూడా అనువర్తితమైనది. ఈ చట్టం కల్పించే రక్షణలు అమెరికాకు కొత్త వేమీకావు. బ్రిటన్‌వంటి దేశాలలో వీటిలో అన్నీ కాకపోయినా కొన్ని అయినా లభిస్తాయి. (ఉదాహరణకు బ్రిటన్‌లో నోటీసు ఇవ్వడం, విచారణజరిపే పద్ధతులుండగా, విచారణజరిపిన అధికారి లేదా తనిఖీదారు నివేదికను ఆయా పక్షాలకు తెలుపవలసిన అవసరంలేదు, నివేదికపై అభ్యంతరాలను తెలుపడానికిగాని వాదించడానికిగాని అవకాశం ఉండకపోవచ్చు. తుది నిర్ణయాన్ని ఏ హేతువులపై చేయడం జరిగిందో చెప్పనక్కరలేదు.)

సవివరమైన లైసెన్స్ ప్రక్రియలోని వివిధ దశలను గురించి పరిశీలించుదాము. ముఖ్యమైన లైసెన్స్‌ల విషయంలో (ఉదాహరణకు నూతన విమానసర్వీసు నిర్వహించేవిషయం) చేసే దరఖాస్తుతోపాటు చట్టసంబంధమైన, ఆర్థిక సాంకేతిక సంబంధాలైన సమాచారాన్ని కూడా జతపరచి పంపవలె. కాబట్టి దరఖాస్తు చేయడమే గొప్పసంగతిగా ఉంటుంది. లైసెన్స్ ఇచ్చే అధికారి ఈ సమాచారం కచ్చితమవునో కాదో తెలుసుకోడానికి తగిన పరిశీలన చేయవలసి ఉంటుంది. నూతన విమాన సర్వీసుకు లైసెన్స్‌ను మంజూరు చేయడంవలన, అప్పటికే ఉన్న విమాన సర్వీసుల ప్రయోజనానికి భంగం కలగవచ్చు. కాబట్టి నోటీసు జారీ చేయడం, విచారణ చేయడం అవసరమవుతాయి. కొత్తలైసెన్స్‌కోసం దరఖాస్తు వచ్చినట్లుగాను, ఫలాన రోజున ఫలాన సమయంలో ఫలానచోట దానికి సంబంధించిన వివరాలను విచారించడం జరుగుతుందనీ నోటీస్‌ద్వారా ప్రత్యర్థి పక్షాలకు (Adverse interests) తెలుపబడుతుంది. ఆ నిర్ణీతసమయంలో దరఖాస్తుదారు, ప్రత్యర్థులూ తమ తమ వాదాలను వివరించడానికి అవకాశం ఇవ్వబడుతుంది. ఇరుపక్షాల తరఫున న్యాయవాదులు హాజరు కావచ్చు. న్యాయస్థానంలో విచారణజరిగే పద్ధతిలో కార్యక్రమం నడపబడుతున్నది. నిర్ణయాధికారి సాక్ష్య సహితమైన తన నివేదికను సందర్భాన్నిబట్టి పాలకసంస్థకు లేక శాఖకు లేదా వినియామక సంఘానికి (Regulatory commission) సమర్పిస్తాడు. సర్వసాధారణంగా ఈ నివేదికను అవసరమనుకొంటే సవాలుచేసే అవకాశాన్ని ఆయా పక్షాలకు కలుగజేసే నిమిత్తం, బహిరంగ పరుస్తారు. నివేదికపై అభ్యంతరాన్ని తెలిపిన పక్షాలకు తీర్పు ఇచ్చే అధికారి ముందు తమ వాదనలను చెప్పుకొనే అవకాశం ఉంటుంది. కట్టకడపటికి ఈ అధికారి తన తుది నిర్ణయాన్ని ఆధారంగా చేసుకొని లైసెన్స్ మంజూరు చేయటమో లేదా తిరస్కరించడమో జరుగుతుంది.

లైసెన్సు ఇచ్చే అధికారాన్ని వినియోగించటంమీద న్యాయ సమీక్ష
(Judicial Review Over the Exercise of the Licensing Power)

అమెరికాలో ప్రభుత్వం లైసెన్సును ఇవ్వడానికి చేసిన నిర్ణయం మూలంగా నష్టపడిన పౌరుడు న్యాయస్థానంచేత ఆ నిర్ణయాన్ని సమీక్ష చేయించుకోగలడు. అతనికి ఆ హక్కు ఉంది. లైసెన్సులను మంజూరుచేయడంలోను లేదా తిరస్కరించడంలోను పాలన ప్రదర్శించే నిరపేక్ష వైఖరిపై ఇది దృఢమైన నిరోధంగా పనిచేస్తుంది. న్యాయస్థానం లైసెన్సు ఇచ్చే సంస్థ నిర్ణయాన్ని రద్దు చేయవచ్చు. అమ్మ చూపిన కాకట్టు పత్రాల రిజిస్ట్రేషన్ వంటి కొన్ని కొన్ని విషయాలలో అమ్మకందారు ్యరిజిస్టరు చేయనిరాకరించితే కొనుగోలుదారుకు కలిగే భయాందోళనలను తగ్గించడానికి న్యాయ సమీక్ష ఫలితంగా వెలువడిన అనుకూలమైన తీర్పుకూడా శక్తి విహీనమే అవుతుంది. "లైసెన్సు ఇచ్చే అధికారులు తప్పులను ఒప్పులుగా సరిదిద్దడంలో అన్ని విషయాలలోను ఒకే విధమైన న్యాయ సమీక్షా సార్థకతను కలుగజేస్తారు. కొన్ని కొన్ని విషయాలలో సమీక్షాధికారం ప్రయోగాత్మక ప్రయోజనం లేకుండా కూడా ఉండవచ్చు."[4]

లైసెన్సు లక్ష్యాలు (Objects of Licensing)

ఇంతకుముందే పేర్కొన్నట్లుగా ప్రజారక్షణ, ఆరోగ్య సౌకర్యాలను భంగపరిచే దుశ్చర్యలు, దుర్వినియోగాలు జరగకుండా అరికట్టేటందుకు పరిశ్రమలపైగాని పాలన కార్య కలాపాలపైగాని నిరోధక నియమాన్ని విధించడమే లైసెన్సు ప్రాథమిక లక్ష్యము. అయితే ఇది తదితర లక్ష్యాలకుకూడా సాధనం కావచ్చు. స్థానిక సంస్థలు పశుపోషణకు, వాహనాల నిర్వహణకు లైసెన్సు ఇచ్చేపద్ధతిని ప్రవేశపెట్టి సుంకాలను వసూలు చేసినట్లుగా పాలనకూడా పన్నులను విధించి వసూలు చేయడానికి లైసెన్సులను ఇచ్చే పద్ధతిని అనుసరించవచ్చు లైసెన్సు ఇచ్చే పద్ధతి కొన్ని కొన్ని వ్యాపార వృత్తులను గురించి సమాచారాన్ని, గణాంక వివరాలను పొందడానికి సాధనం కావచ్చు. అది మద్యపానీయాల అమ్మకం, లాటరీలు, పజిల్సు (Cross-word Puzzles) వంటి అవాంఛనీయ వ్యాపారవృత్తులను నిరుత్సాహ పరచడానికి నిషేధించ సమకడుతుంది. లైసెన్సులు ఇచ్చే చాలా సందర్భాలలో పాలనాధి కారులకు అదనపు విధిని కల్పించుతుంది. (అంటే లైసెన్సులు పొంది నిర్వహించవలసిన కార్యకలాపాన్ని లైసెన్సు లేకుండానే నిర్వహించడానికి పూనుకొన్న వ్యక్తులను కనుక్కోవడం, ఫిర్యాదు చేయడం.)

పరిశోధనాధికారము

(Investigatory Power)

అర్థవివరణ (Meaning)

పాలక సంస్థల పరిశోధనాధికారం అంటే "ఏదైనా చర్యకు ఆధారభూతంగా ఉపకరించే సమాచార సేకరణాధికారము."[5] వ్యాపార కార్యకలాపాలలోను, ప్రభుత్వేతర

4. Schwartz, American Adimnistrative Law, p. 56.
5. J. Hart Administrative Law, pp. 370-71.

కార్యకలాపాలలోను జరిగే దుర్వినియోగాలను వాకచక్యంగా క్రమబద్ధం చెయ్యావలెనంటే వారికి సంబంధించిన సమాచారం పాలనాధికార సంస్థకు అందుబాటులో ఉండవలె. అయితే ఈ అధికార ప్రయోగం వ్యక్తిగతమైన గోప్యానికి, స్వేచ్ఛకూ భంగకరం కావచ్చు. తదితర విషయాలలోవలె, అధికార ఆశయాలకు వ్యక్తి స్వేచ్ఛకు మధ్య సమతుల్యతను సాధించవలె. వ్యక్తి స్వేచ్ఛను పరిరక్షించే దృష్ట్యా పరిశోధనాధికారానికి అవసరమైన పరిమితులను విధించడం జరిగింది.

రిశోధనాధికార శిల్పపద్ధతులు (Techniques of the Investigatory Power)

పరిశోధనాధికార శిల్ప పద్ధతులు ముఖ్యమైనవి మూడురకాలుగా ఉన్నాయి. అవి (1) సాక్షిని హాజరుకమ్మని పంపే ఉత్తరువులోనే, అతడు రానట్లయితే విధించే శిక్షను తెలియపరుస్తూ పాలకసంస్థ ఆదేశాలను (సమనులను) జారీ చేయడం లేదా పాలనకు అవసరమైన సమాచారంగల పక్షాన్ని తనముందు హాజరుకమ్మని, సాక్ష్యమివ్వమనీ, అవసరమైన పత్రాలను దాఖలు చేయమనీ అడుగుతూ ఆదేశాన్ని జారీ చేయడం, (2) సోదా చేయడం, స్వాధీనపరచుకోవడం, (3) దర్శించడం (Visitation).

సమనులను ధిక్కరించడం జరిగితే వాటిని జారీ చేసిన అధికారి న్యాయస్థానం సహాయాన్ని అర్థిస్తూ సమనులను అమలుపరచవలెనని చూస్తాడు. న్యాయస్థానం సమనులను ఆమూలాగ్రంగా సమీక్ష చేస్తుంది. అవి న్యాయసమ్మతమేనని తాను భావిస్తే న్యాయస్థానం వాటిని శిరసావహించమని ఆదేశిస్తుంది; వాటిని ధిక్కరించిన పక్షాన్ని న్యాయ స్థానాన్ని కించపరచినట్లుగా భావించి తాను శిక్షించవలసివస్తుందనీ తెలుపుతుంది, వాటికి విధేయుడయ్యేవరకు శిక్ష జరిమానా రూపంలోగాని ఖైదురూపంలోగాని ఉండవచ్చు. అలక్ష్యపరచిన నేరానికి శిక్షించే అధికారం న్యాయశాఖ పరమైనది. దీనిని సాధారణంగా పాలక సంస్థకు ఇవ్వరు.

సమనుల శిల్పపద్ధతులను అక్షరాల అమలు జరపవలెనన్నప్పుడు ఒక చిక్కు సమస్య ఎదురౌతుంది. అదేమంటే, సుస్థాపిత న్యాయసూత్రం ప్రకారం ఎవరినీ సాక్ష్యమివ్వమని బలాత్కరించేసి, నేరం మోపరాదు. అమెరికాలో ఈ సూత్రాన్ని రాజ్యాంగం అయిదవ సవరణలో పదిలపరిచినారు. ఇది పరిశోధనాధికారాన్ని భంగపరచగలనని బెదిరించింది. ఈ సూత్రాన్ని సాకుగా తీసుకొని ప్రతి సాక్షి సాక్ష్యం ఇవ్వడానికి తిరస్కరిస్తాడు. ఈ ఇబ్బందిని తొలగించడానికి కాంగ్రెస్ శాసనం చేసి 'స్వేచ్ఛాప్రమాణాన్ని' (Immunity oath) సమకూర్చింది. దీని ప్రకారం ఏ వ్యక్తి అయినా తనపై నేరం మోపబడుతుందేమోనని సాక్ష్యం ఇవ్వకుండా ఉండటం క్షమార్హంకాకపోగా, అతడు ఏదైనా విషయాన్ని తాను చెప్పిన సాక్ష్యంలోగాని సమర్పించిన పత్రాల ద్వారాగాని బహిర్గతం చేసినందుకు అతనిపై నేరం మోపరాదు.

సోదా చేయడం, స్వాధీనపరచుకోవడం అనే పరిశోధనా శిల్ప పద్ధతిని గురించి చెప్పవలెనంటే, రాజ్యాంగంలోని నాలుగవ సవరణ ప్రకారం నిర్హేతుకంగా సోదా చేయడం, స్వాధీనపరచుకోవడం నిషేధించబడినాయి. వారంటు (Warrant) ఉంటేనే వీటిని చేయడం వీలుపడుతుంది. ఈ వారంటును "రూఢి అయిన, విశ్వసనీయమైన హేతువు ఉన్నప్పుడు ముఖ్యంగా సోదా చేయవలసిన స్థలాన్ని, స్వాధీనపరచుకోవలసిన వ్యక్తులను

లేదా వస్తువులను వివరిస్తేనేగాని,'' జారీ చేయ వీలుపడదు. అమెరికాలో సోదాలు, స్వాధీనాలలో ''యదార్థమైన'' వాటికి ''ఊహాత్మకమైన లేదా నిర్మాణాత్మకమైన'' వాటికీ వ్యత్యాసం చూపబడింది.[6] ''ఊహాత్మకమైన లేదా కల్పితమైన'' అనే మాట సోదాలకు, స్వాధీనాలకు అక్షరాల అనువర్తితం కాదు. ఇది పైన చర్చించిన విధంగా - సమనులద్వారా నిర్బంధ సమాచార సేకరణకు సంబంధించినది. పాలనాధికారులకు యదార్థ సోదాలు, స్వాధీన్హాల విషయంలోకంటే 'యుక్తత' 'విశ్వసనీయమైన హేతువు' లనే షరతులననుసరించి నిర్మించబడేవీ, పరిమిత భావంలో నిర్మించబడిన ప్రత్యేక పరిస్థితులలో తప్ప వారంటు లేకుండా అనుమతించరానివీ, నిర్మాణాత్మకమైన సోదాలు, స్వాధీనాల విషయంలో ఎక్కువ స్వేచ్ఛ అనుమతించబడింది. న్యాయస్థానాలు కొన్ని యుక్తాయుక్తతల ప్రమాణాలను గురించి సంగ్రహంగా చెప్పినాయి. అవి (a) పరిశోధన ప్రయోజనం (b) పరిశోధనా వశ్యకత పరిధి (c) అడిగిన సమాచారానికిగల సంగతము. వీటిలో మొదటి ప్రమాణానికి సంబంధించినంతవరకు చట్టధిక్కారణను కనుగొనే సంకల్పాన్ని మాత్రమే పరిశోధనకు యుక్తమైన హేతువుగా చెప్పడం జరిగింది. పరిశోధనావశ్యకత పరిధి యుక్తతను నిర్ణయించే గీటురాయి అనడంచేత, సమాచార సమర్పణను లేదా సోదాచేయడానికి, స్వాధీనపరచుకోవడానికి ఉండే సాధారణమైన ఆవశ్యకత యుక్తమైనదికాదని భావము. ఈ పరిశోధన, పాలనాధికారులు ''మొమ్మర దాడులు'' (Fishing Expeditions) అనే వాటిని పరిహరిస్తుంది. సంగతము అంటే పరిశోధనావశ్యకత ప్రస్తుత విషయానికి సంబంధించిన సమాచారానికే పరిమితం కావలె.

దర్శించడం (Visitation) అనే పరిశోధనా శిల్పపద్ధతినిగురించి పరిశీలించడం మిగిలిఉంది. దర్శించడం అంటే ''ఏదైనా కార్పొరేషన్‌ను దర్శించి దాని కార్యనిర్వాహణ తీరుతెన్నులను పరిశీలించి, చట్టాన్ని, నియమాలను అమలుచేయడానికి ఉన్నతాధికారి లేదా పర్యవేక్షకాధికారి చేసేపని,'' అని నిర్వచించడం జరిగింది. కాబట్టి అది ఒక ప్రత్యేక లక్షణంగల తనిఖీ, కార్పొరేషన్‌లను దర్శించే అధికారం, వీటిని సృష్టించి నియంత్రణపరిచే రాజ్యాధికారానికి పరిపోషకమైనది.

నిర్దేశించే అధికారము
(The Directing Power)

అర్థవివరణము (Meaning)

పాలనాధికారులు తమ నిర్దేశనాధికారాలను, ఉత్తరువులను జారీచేయడంద్వారా ప్రయోగిస్తారు. మనం ఈ సందర్భంలో పరిపాలక ఉత్తరువులను అధికార చర్యలోని ప్రత్యేకమైన దశగా భావిస్తున్నప్పటికీ, ఈ ఉత్తరువులు వైవిధ్యంగా ఉన్న పాలన చర్య తుది ఫలితంలో ఒక భాగంగా రూపొందుతాయని గ్రహించవలె. తనిఖీ, లైసెన్సు, పరిశోధన, పాలనా న్యాయ నిర్ణయం మొదలైనవి తమ తమ లక్షణాలలో కొన్నింటిలో వేరు వేరు అయినా, అవి ఏదో ఒక దశలో ఉత్తరువును రూపొందించడంలో గాని జారీ చేయడంలో గాని తమ ప్రక్రియను ప్రవేశపెడతాయి.

6. Ibid., pp. 395-407.

వ్యక్తిగతంగా అనువర్తితం కావడం ఆదేశానికి ఉన్న ప్రధానమైన లక్షణము. అది ఒక వ్యక్తికి ఒకేవిషయంలో వర్తిస్తుంది. నిబంధన కేవలం ఉమ్మడిగా అనువర్తిత మవుతుంది. నిబంధనకు, ఆదేశానికి మధ్య ఉన్న తేడా ఇంతే. లైసెన్స్ లేదా పర్మిటు కూడా వ్యక్తులకు లేదా వ్యక్తిగతవిషయాలకు వర్తిస్తుంది. కాని దీనికి, ఉత్తరువుకు ఉన్న తేడా ఏమిటంటే, చట్టబద్ధంగా అనుమతించడం లైసెన్స్ అంతర్గతభావం కాగా దిద్దుబాటు లక్ష్యంతో జోక్యం చేసుకొంటుంది. ఉత్తరువుకు పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికి మధ్యకూడా భేదం ఉంది. పాలనా న్యాయ నిర్ణయం విషయంలో పాలనాధికారి న్యాయ స్థానానికి సరిపోలి ఉంటాడు. అంటే. న్యాయస్థానంవలెనే అతడుకూడా ఇరుపక్షాలమధ్య తలెత్తిన వివాదాన్ని పరిష్కరించడానికి స్వయంగా చొరవ తీసుకోక, వాటి విజ్ఞప్తిని పురస్కరించుకొని మాత్రమే న్యాయ నిర్ణయం చేస్తాడు. నిర్దేశనాధికారాన్ని లేదా ఉత్తరువును జారీచేసే అధికారాన్ని ప్రయోగించే విషయంలో పాలనాధికారి ప్రజాక్షేమం దృష్ట్యా చట్టాన్ని గాని ప్రభుత్వ విధానాన్ని గాని అమలు పరచడానికి స్వయంగా చొరవ తీసుకొంటాడు. అయినా ఈ తారతమ్యాలు సమగ్రమైనవి కావు. ఇవి ఆయా వర్గాల స్వభావాలపై మాత్రమే ఆధారపడి ఉన్నాయి. లేనట్లయితే, పైన చెప్పినవిధంగా ఉత్తరువులు రకరకాలైన పాలనాచర్యలకు అంతర్భాగంగా రూపొందుతాయి. ఉత్తరువులు అనేమాట ప్రభుత్వ పాలనారంగంలో సర్వత్రా తటస్థపడుతుంది. ప్రజాక్షేమాన్ని పెంపొందించే నిమిత్తం పన్నుల విధింపుకు, వసూళ్ళకు కూడా ఉత్తరువులను జారీ చేయడం జరుగుతుంది. (ఉదాహరణకు ప్రజారోగ్యందృష్ట్యా వర్తకముపై నియంత్రణచేసే ఉత్తరువు; అంటువ్యాధులతో కలుషితమైన దానిని పూడ్చివేయడానికి లేదా బావిలో గుట్టలు గుట్టలుగా ఉన్న చెత్తా చెదారాన్ని తొలగించడానికి చేసే ఉత్తరువు) ఆర్థిక క్రమబద్ధీకరణ నిమిత్తం కూడా ఉత్తరువులను జారీ చేయడం జరుగుతుంది. (ఉదాహరణకు ఫెడరల్ కమిషన్ 'అన్యాయమైన వ్యాపారపద్ధతులను నిషేధించడానికి, నిలుపుదల చేయడానికి' జారీచేసే "నిలుపుదల" "విరమింపు"(Cease and desist)ఉత్తరువులు.)ఉత్తరువులు భావార్థకాలు కావచ్చు (అంటే ఒక వ్యక్తిని ఏదైనా పనిని చేయమని ఆదేశిస్తాయి.) లేదా వ్యతిరేకార్థకాలు కావచ్చు (అంటే కొన్ని పనులు చేయరాదని అతనిని అదుపు చేస్తాయి).

ఉత్తరువులను జారిచేసే ప్రక్రియ (Procedure for Issue of orders)

పాలకఉత్తరువులవిడుదల ఆకస్మికంగాను, శీఘ్రంగాను జరగవచ్చు (ఉదాహరణకు రహదారి నియంత్రణ విషయంలో) లేదా అతిలాంఛనప్రాయం కావచ్చు లేదా క్రమతో కూడిన విషయమూకావచ్చు (ఉదాహరణకు వ్యక్తిగత ప్రయోజనాలు లేదా వైరుధ్యాలు ఉన్న చోట్ల). వ్యక్తిగత వైరుధ్యాలున్నట్టయితే అనుసరించవలసిన ప్రక్రియ ఏమిటంటే, నోటీసు ఇవ్వడం, వాద ప్రతివాదాలను ఆలకించడం, లైసెన్స్ ఇవ్వడానికి అనుసరించే పద్ధతు లన్నింటినీ ఆచరించడం.

పాలక ఉత్తరువుల రకాలు (Types of Administrative orders)

ప్రొఫెసర్ వైట్ ముఖ్యమైన నాలుగు రకాల ఉత్తరువులను పేర్కొన్నాడు. అవి (1) వ్యక్తిగతమైన లేదా సామూహికమైన చర్యను నియంత్రణచేసే దిద్దుబాటు ఉత్తరువు (ఉదాహరణకు తూమును నిర్మించమని ఆస్తిగల ఆసామిని ఆదేశించవచ్చు లేదా రిజిస్టరులో నుంచి అనర్హుడైన వైద్యుని పేరు తొలగించవచ్చు), (2) సౌకర్యప్రధానమైన ఉత్తరువు ఉదాహరణకు కొన్నికొన్ని వీధులలో ఏకదశారహదారిని (One way traffic) విధించడం, (3) మినహాయింపు ఉత్తరువులు, (ఉదాహరణకు ఏ వ్యక్తినయినా అతని పౌలానికిఉన్న ప్రత్యేక పరిస్థితులవల్ల సరిహద్దు నిబంధనలనుంచి మినహాయించవచ్చు), (4) తదితర రూపాలలోఉన్న పాలనచర్యకు మద్దతుగా జారీచేసే అనుబంధ (Ancillary) ఉత్తరువులు.

ఉత్తరువుల ఉపయోగాలు (Use of Orders)

పాలన చర్యలో భాగంగా వ్యక్తిగతానువర్తితాలైన ఉత్తరువులు అనేక విధాలుగా ఉపయోగపడతాయి. అవి (1) చట్టం పౌరునికి ఉన్న సరిఅయిన విధులు, బాధ్యతలేవో ఖండితంగా ముందుగా చెప్పలేకపోయినా ఉత్తరువులు వీటిని నిర్వహించడానికి ఉపయోగపడతాయి. చట్టం పరిభాషలో అనుచితవ్యాపార సాంప్రదాయాలను నిషేధించవచ్చు. కాని వర్తకుడు తీసుకొన్న వలానా చర్య అనుచిత సాంప్రదాయమవుతుందా కాదా అనే విషయం పాలక సంస్థ నిర్ణయానికి వదిలివేయబడుతుంది. ఆ చర్య అనుచితమని అది భావిస్తే "నిలుపుదల, విరమింపు" ('Cease and desist') ఉత్తరువును జారీచేసి నిలుపుదల చేయడానికి సర్వాధికారాలున్నాయి. (2) వ్యక్తిగతానువర్తితాలైన ఉత్తరువులు యుక్తమైన ప్రమాణాలు ఇంకా నిశ్చయపరచవలసిన ప్రయోగాత్మక సంక్లిష్ట రంగాలలో కూడా ఉపయోగపడతాయి. అటువంటి రంగాలలో వ్యక్తిగతానువర్తితమైన ఉత్తరువులు తాత్కాలిక నియమ నిబంధనలను నిశ్చయపరుస్తాయి. అవి సాధించిన అనుభవాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని కాలక్రమేణా సాధారణ నియమాలను విధించవచ్చు. అవి సాధారణ సూత్రీకరణకు (rule-making) నాందిగా ఉపకరిస్తాయి.

దత్తశాసనాధికారము లేదా నియమకరణాధికారము
(Power of Delegated Legialstion or Rule making)

దత్తశాసనమంటే ఏమి ? సాధారణంగా శాసనక్రియ ప్రభుత్వ శాసన నిర్మాణ శాఖకు చెందినదేగాని పాలనాశాఖకు చెందినదికాదు. అయినప్పటికి, ఆధునిక పారిశ్రామిక సంఘం సంక్లిష్ట పరిస్థితులలో శాసన సభ పాలనాధికారులకు శాసనాధికారాన్ని చాలావిస్తారంగా దత్తం చేయవలసివచ్చింది. వారు ఈ అధికారాన్ని సూత్రీకరణద్వారా చెలాయిస్తారు. చట్టబద్ధమైన నియమాలకు ఉన్నంత బలము పాలనాధికారులు చేసే నియమాలకు కూడా ఉండటంచేతనూ, ఆ అధికారులు శాసనసభ తమకు దత్తంచేసిన అధికారానికి అనుగుణంగా నియమాలను చేయడంచేతనూ, సూత్రీకరణాధికారం "దత్తశాసనమని" కార్యవర్గ శాసనమని" "అధీనశాసనమని" పిలువబడుతున్నది.

దత్తశాసనమంటే (1) కార్యవర్గంచేసే ఉపశాసక్రియ, (2) పర్యవసానంగా రూపొందిన ఉపశాసనాలు. "అధీనఅధికారులు, సంఘాలు పార్లమెంటు దత్తంచేసిన చట్టబద్ధమైన అధికారానికి అనుగుణంగా చెలాయించే స్వల్పశాసనాధికారం"[7] అని మంత్రుల అధికారాల సంఘం దీనిని నిర్వచించినది. ఇది కార్యవర్గానికి స్వతస్సిద్ధంగా ఉన్న అధికారం కాక, పార్లమెంటు దత్తంచేసిన చట్టబద్ధమైన అధికారానికి అనుగుణంగా ఉన్న అధికారం కాబట్టి దత్తశాసనం పార్లమెంటు చేసిన చట్టానికి బేషరతుగా అధీనమై ఉంటుంది. అది పార్లమెంటు చట్టానికి విరుద్ధంగా ఉన్నా, దత్తాధికారానికి అధిగమించి ఉన్నా, చెల్లదు. దత్తశాసనం చెల్లుబడి న్యాయసమీక్షకు లోబడి ఉంటుంది. అందువలననే దానిని అధీన శాసనమనీ, ఉప శాసనమనీ అంటారు.

ముఖ్యంగా దత్త శాసనాధికారాన్ని బ్రిటన్‌లోని మంత్రులకు, భారతదేశంలోని కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలకు, అమెరికాలోని శాఖలకు, నియామక కమిషన్‌లవంటి తదితర ప్రముఖసంస్థలకు మంజూరుచేయడం జరుగుతుంది. దానిని స్థానిక సంస్థలకు, చట్టబద్ధమైన కార్పొరేషన్‌లకు, విశ్వవిద్యాలయాలకు, న్యాయవాద వైద్యసంఘాలవంటి కొన్ని వృత్తిసంఘాలకు కూడా మంజూరు చేస్తారు. దత్త శాసనాధికారం ఉన్నతమైన బాధ్యతలుగల సంస్థలకు మాత్రమే ఇవ్వడం జరుగుతుంది. దిగువస్థాయి ఆఫీసర్‌లు వ్యక్తిగా ఈ అధికారాన్ని చెలాయించడం జరగదు. ఈ అధికారాన్ని పొందిన సంస్థ దానిని స్వయంగా చెలాయించవలసిందేగాని తన అధీనులకు పునర్దత్తం చేయలేదు.

పెరుగుదలకు కారణాలు (Reasons for Growth):

ఒకానొకప్పుడు ప్రధానకార్యనిర్వాహకుడే (ఉదాహరణకు ఇంగ్లండులోని చక్రవర్తి) శాసననిర్మాణాధికారి. రాజ్యాంగబద్ధమైన ప్రభుత్వ విస్తరణ జరగడంతో క్రమక్రమంగా కార్యవర్గం శాసనాధికారాలను కోల్పోయింది. శాసనాధికారాలు పార్లమెంటు హస్తగతమయినాయి. సైద్ధాంతికంగా ఈ రోజుకుకూడా పార్లమెంటు లేదా శాసనసభ మాత్రమే శాసనాధికారానికి మూలాధారము. కాని అనేక కారణాల వల్ల ప్రస్తుతం శాసన సభ ఈ అధికారాన్నంతా స్వయంగా చెలాయించగల స్థితిలోలేక దీనిలో గణనీయమైన భాగాన్ని పాలక సంస్థలకు దత్తం చేయక తప్పడంలేదు. అయితే ఈ కారణాలేమిటి ?

(1) ఆధునిక పారిశ్రామిక, నాగరకసమాజం క్లిష్టపరిస్థితులలో రాజ్యం విధులు, యావత్తు పౌరజీవనాన్ని పరివేష్టించినంతగా విస్తృతమైనాయి. కాబట్టి శాసనక్రియాపరిమాణం గణనీయంగా పెరిగింది. ఈ క్రియానిర్వహణకు అవసరమైనంత కాలవ్యవధి శాసన సభకు లేదు. కాబట్టి దత్తశాసనం అభివృద్ధి చెందడానికి శాసన సభకు ఒత్తిడి పెరుగుండటం, తీరుబడి లేకపోవడం అనేవి ప్రథమ కారణమయినాయి.

(2) ఆధునిక శాసనం చేయవలసిన విషయాలలో అధికభాగం చాలా సాంకేతికంగా ఉంటున్నాయి. వీటిని నిపుణులయినవారు మాత్రమే సంతృప్తికరంగా పరిష్కరించగలుగుతారు. సామాన్య శాసన సభ్యుడు కేవలం అటం కటం తెలియనివాడు (Layman) కాబట్టి శాసన సభ సాంకేతిక

7. Report of the Committee on the Ministers powers

వివరాలన్నింటినీ కూలంకషంగా చర్చించి శాసనం చేయలేదు. అది సాధారణ సూత్రాలను మాత్రం విధించి, సాంకేతిక వివరాలన్నింటినీ నియమనిబంధనలుగా రూపొందించి చేర్చవలసిందిగా సాంకేతిక పరిజ్ఞానం, నిపుణత్వంఉన్న శాఖలకు వదిలివేయడం జరుగుతుంది. పార్లమెంటు విష పదార్థాల అమ్మకంపై నిర్బంధాలను విధించవచ్చు, సరిఅయిన లైసెన్సు ఉంటేనే వాటిని అమ్మవలెనని అది అనవచ్చు. కాని అది విష పదార్థాల జాబితాను తయారుచేసే పనిని మాత్రం వైద్య, ఆరోగ్య శాఖలలోని నిపుణులకు వదిలివేస్తుంది. అందుచేత నేటి శాసన సభా చట్టాలలో చాలా భాగం సంక్షిప్త రూపంలోనే (Skeleton form) ఉంటున్నాయి.

(3) బృహత్తరమైన, సంక్లిష్టమైన విషయంలో శాసనం చేయవలసివచ్చినట్లయితే స్థానిక పరిస్థితుల దృష్ట్యా భవిష్యత్తులో సంభవించే సంఘటనలను గాని మార్పులనుగాని శాసన సభ ముందుగా తెలుసుకోలేదు. కాబట్టి వాటన్నింటినీ ముమ్మందుగా చట్టంలో చేర్చడం సాధ్యంకాదు. అందుచేత వీటిని తగినవిధంగా క్రమబద్ధం చేయడానికి శాఖలకు వదలిపెట్టవలె.

(4) శాఖలు రూపొందించిన నియమాలనైతే మారుతున్న పరిస్థితులకు, అనుభవానికి అనుగుణంగా చాల సులభంగా మార్చవచ్చు. కాబట్టి దత్తశాసనం అదృఢతను చేకూర్చవచ్చు. సులభంగా త్వరగా సవరింప శక్యంగాని శాసనసభాచట్టాల దృఢత్వాన్ని రూపుమాపుతుంది.

(5) పాలక సంస్థలు బాధిత వర్గాలతో సంప్రదించిన తరవాతనే సూత్రీకరణ చేస్తాయి. శాసన సభ ఈ ఏర్పాటును చేయలేదు.

(6) పట్టణ ప్రణాళికా రచనవంటి విషయాలలో చట్టాలద్వారాకంటే సరళమైన నియమాలద్వారా ప్రయోగాలు చేయడం చాలా సులభంగా సాధ్యపడుతుంది.

(7) యుద్ధం, ప్రకృతి విపత్తులు లేదా అంటువ్యాధులు వంటి అత్యవసర పరిస్థితులను ఎదుర్కొవడానికి కార్యవర్గానికి సర్వాధికారాలను ఇవ్వవలె. శాసనంద్వారా ఇటువంటి విషయాలలో దాని విచక్షణాధికారాన్ని పరిమితం చేయడం వీలుకానేకాదు.

మనతరంలో దత్తశాసనం చెందిన అభివృద్ధి కళ్ళకు కట్టినట్లుగా కనబడుతూఉంది. కార్ (Carr) అంచనా ప్రకారం బ్రిటన్‌లో పార్లమెంటు చేసిన శాసనాలకంటె దత్తశాసనాల సంఖ్య పదిరెట్లు ఎక్కువగా ఉంటాయి.

అస్పష్టపద జాలము (Confusion of Nomenclature)

బ్రిటన్‌లో మంత్రుల అధికారాల పరిశీలనకు నియుక్తమైన డానఫ్‌మోర్ సంఘం దత్తశాసనానికి సంబంధించి వాడిన పదజాలంలోని అస్పష్టతను పేర్కొన్నది.[8] ఆ దేశంలో నియమాలు, నిబంధనలు, ఆదేశాలు, వారంట్లు, మినిట్సు (Minutes), పథకాలు (Schemes), స్థానిక చట్టాలు (Bylaws) వంటి అనేకరకాల పదాలను వాడతారట. ఇదే

8. Report, p. 16

విధంగా అమెరికాలో నియమ నిబంధనలు, సూచనలు, సాధారణ ఆదేశాలు, సర్క్యూలర్లు (Circulars), ప్రకటన పత్రికలు (Bulletins), నోటీసులు, మెమోరాండాలు (Memoranda) మొదలైన మాటలను వాటి అర్థంలో ఉన్న తారతమ్యాన్ని గుర్తించకుండానే వివిధ ప్రభుత్వ కార్యాలయాలు దత్తశాసనాన్ని జారీ చేయడానికి వాడతాయి.[9]

దత్త శాసనం వర్గీకరణ (Classification of Delegated legislation)

ఈ అస్పష్టతదృష్ట్యా దత్త శాసన రూపానికి సంబంధించిన ఏకీకరణ చేయడం సాధ్యం కావడం లేదు. అయితే దత్త శాసన విషయాన్నిబట్టి, ఉపయోగాన్నిబట్టి మూడు విధాలుగా వర్గీకరించడం జరిగింది. అవి (1) అనిశ్చయమైనది (Contingent), (2) అనుబంధమైన లేదా అధీనమైనది (Supplementary or Subordinate), (3) వివరణాత్మకమైనది (Interpretative).

శాసన సభ కొన్ని వాస్తవవిషయాల ఉనికిపై ఆధారపడి ఉండే మౌలికచట్టాన్ని అమలుచేసే సందర్భంలోను, ఆ వాస్తవిక విషయాలు లేదా పరిస్థితులు ఉన్నవో లేవో నిర్ణయించి తదనుగుణంగా చట్టాన్ని అమలుచేసే అధికారాన్ని దత్తంచేసే సందర్భంలోను అనిశ్చయదత్త శాసనం చేయడం జరుగుతుంది. అంతర్జాతీయ వ్యాపారస్థితిలో మారుతున్న పరిస్థితులను అనుసరించి ఆయా సరకులకు సంబంధించిగాని, ఆయా దేశాల విషయంలోగాని ఎగుమతి దిగుమతి సుంకాల చట్టాన్ని (Tariff Act) మార్చడానికిగాని రద్దుపరచడానికిగాని కార్యవర్గానికి అధికారం ఇచ్చే ఉదంతాన్ని అనిశ్చయదత్తశాసనానికి సర్వసాధారణమైన ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. అందువలననే 1934 వ సంవత్సరపు భారతీయటారిఫ్(12 వ సవరణ) చట్టం (Indian Tariff Amendment Act XII, 1934) అత్యవసర పరిస్థితులలో ప్రభుత్వానికి రక్షక సుంకాలను విధించే అధికారాన్ని దత్తం చేసింది. అమెరికాలో టారిఫ్‌చట్టం ప్రకారం పరస్పరం అసమానమైన, అయుక్తమైన పన్నులను విధించే దేశాలలో కొన్ని కొన్ని వస్తువులను స్వేచ్ఛగా ప్రవేశపెట్టడానికి చట్టంలోని నిబంధనలను రద్దుపరచడానికి అధ్యక్షునికి అధికారం ఇవ్వడం జరిగింది.

శాసన సభ కేవలం టూకీగా చేసిన శాసనం (అంటే శాసన సభ ఏవో కొన్ని సాధారణ సూత్రాలను, ప్రమాణాలను మాత్రం విధించి మిగిలిన వివరాలను సేకరించి పొందుపరిచే పనిని పాలకసంస్థ సూత్రీకరణకు వదలిపెడుతుంది) వివరాలను అనుబంధ దత్తశాసనం పూరిస్తుంది. భారతదేశంలో పౌర చట్టాలు, తదితర అనేక శాసనాలు వివరాలను పూరించే విస్తృత సూత్రీకరణాధికారాన్ని ప్రభుత్వానికి దత్తం చేసినాయి. ఇటువంటి సందర్భాలలో ఆయా శాసనాలలోనే ''కింది విషయాలు ప్రభుత్వంచేసే నియమాలకు లోబడి ఉంటాయి'' అని సర్వసాధారణంగా పేర్కొనబడి ఉంటుంది. సూత్రీకరణ ద్వారా అందించే వివరాలు పౌరునికి తన హక్కులు, విధులను గురించి, ఏదైనా ఒక విషయంలో అనుసరించదగిన ప్రక్రియను గురించి స్పష్టమైన నేతృత్వాన్ని కలిగిస్తాయి. అందువల్ల పౌరులకు తరచుగా మౌలికచట్టంలోని సాధారణ నిబంధనలకంటె సూత్రీకరణ ద్వారా పొందుపరిచే వివరాలే ప్రాముఖ్యమైనవి. ఉదాహరణకు ఒక అభ్యర్థి స్థానిక సంఘానికి ఎన్నిక కావడానికి యోగ్యతా యోగ్యతలను అతడు పురపాలక సంఘ చట్టంద్వారా తెలుసుకోగలడు. కాని ఆ సంఘం

9. Fairlie, quoted by Schwartz, American Administrative Law, p. 27

సభ్యునిగా నియమితుడు కావడానికి తాను అనుసరించవలసిన ప్రక్రియను తెలుసుకోవలెనంటే అతడు ఆ చట్టానికి అనుగుణంగా చేయబడిన నియమాలను అనుసరించవలసిందే. కాబట్టి అనుబంధ దత్తశాసనం అల్పమైన ప్రాముఖ్యంగలదనిగాని, ద్వితీయశ్రేణి ప్రాధాన్యంగలదని గాని భావించరాదు. అటువంటి నియమాలు చట్టం ప్రసాదించిన హక్కులను, అధికారాన్ని లేదా విధులను విస్తృతపరచవచ్చు లేదా పరిమితపరచవచ్చు. అవి చట్టం విధించిన సాధారణ సూత్రాలలోను, ప్రమాణాలలోను విషయసర్వస్వాన్ని నిబిడీకృతం చేస్తాయి.

వివరణాత్మక దత్తశాసనం, తనకు సంబంధించిన చట్టంలోని నిబంధనలను స్పష్ట పరుస్తుంది, విశదం చేస్తుంది. చట్టంలోని నిబంధనలను స్పష్టం చేయడానికి పాలకసంస్థకు నియమాలను జారీచేసే అధికారాన్ని చట్టరీత్యా దత్తంచేయవచ్చు లేదా చట్టబద్ధమైన అధికారం లేకుండానే ఆ సంస్థ స్వయంగా వాటిని జారీ చేయవచ్చు. స్వీయప్రమేయంతోనే నియమాలను జారీచేసిన సందర్భంలో, ఆ వివరణాత్మక నియమాలు చట్టరీత్యా శిరోధార్యాలు కావు. కాని అమెరికావంటి కొన్ని దేశాలలో న్యాయస్థానాలు పాలకసంస్థ వివరణలను త్రోసిపుచ్చడానికి బలమైనకారణాలుంటేతప్ప వాటిని తుదినిర్ణయాలుగా భావిస్తాయి.

దత్తశాసనమే అధీనశాసనము
(Delegated Legislation is Subordinate Legislation)

దత్త శాసనాన్ని ఏ పేరుతో తెలియపరచినా అది విధిగా అధీన శాసనమే అవుతుంది. అది రెండు కారణాలచేత అధీనమైనది: (1) పాలక సంస్థలకు లేదా తదితర సంస్థలకు దానినిచేసే అధికారం తమ అధికార పరిధిలో లేదు. శాసన సభ తన చట్టాల ద్వారా వాటికి ఆ అధికారాన్ని దత్తం చేయడంచేత వాటికి లభ్యమైనదికాబట్టి ఆ అధికారం దత్తత సమయంలో విధించిన షరతులకే పరిమితమయి ఉంటుంది. (2) శాసన సభ చేసిన చట్టాలకు న్యాయ సమీక్ష లభ్యంకాని బ్రిటన్‌వంటి దేశాలలో సైతం దత్త శాసనం సర్వావస్థల లోను న్యాయ సమీక్షకు గురి అవుతుంది. ఏదైనా చట్టంకిందచేసిన దత్త శాసనం ఆ చట్టంలోని నిబంధనలకుగాని, ఆ దేశ రాజ్యాంగానికిగాని ఏవిధంగాను సరిపడకపోయినట్లయితే న్యాయస్థానాలు ఆ దత్తశాసనం చెల్లనేరదని ప్రకటిస్తాయి. భారతదేశం లేదా అమెరికావంటి దేశంలో అవరోహణక్రమంలోఉన్న అధికారాన్నిబట్టి చట్టం మూడు దశలలో ఉంది. అవి (1) అత్యున్నతాధికారంగల రాజ్యాంగ చట్టం (Constitutional Law). అది శాసన సభ చేసిన సాధారణ చట్టాలనూ, సదరు చట్టాలకనుగుణంగా చేసిన నియమ నిబంధనలనూ త్రోసిపుచ్చుతుంది; (2) శాసన సభ చేసే చట్టాలు అన్నిరకాల దత్త శాసనాలనూ త్రోసిపుచ్చుతాయి; (3) నియమ నిబంధనలు వగైరాల రూపంలో ఉండే దత్తశాసనం అధికారక్రమంలో అధమస్థాయికి చెందినది. అది పై రెండువర్గాల చట్టాలలో దేనితో సరిపడక పోయినా చెల్లనేరదు.

దత్తశాసనం కానిదేది? (What Delegated Legislation is not)

అక్షరాల అధీన స్వభావంగల దత్త శాసనం, కార్యవర్గం తనకున్న మౌలిక శాసనాధికారాన్ని ఉపయోగించి చేయగల శాసన రూపాలకంటె వేరుగా కనబడుతుంది.

10. Schwarty, American Administrative Law, pp. 34-35.

తాత్కాలికంగా చట్టానికుండే అధికారంగల అత్యవసరశాసనాలు (Ordinances) వగైరాలను శాసించే అధికారం భారత అధ్యక్షునికి లేదా రాష్ట్ర గవర్నర్లకు రాజ్యాంగమే ఇచ్చింది. కాబట్టి ఈ అధికారులుచేసే అత్యవసర శాసనాలు దత్తశాసనరూపాలకిందికిరావు. ఇదేవిధంగా ఆంగ్లరాజాస్థాన ఉత్తరువులు (చట్టబద్ధమైన ఆదేశాలుకాదు) చక్రవర్తికిగల విశేషాధికారంలో భాగంగా మౌలికశాసనాధికార రూపంలో ఉన్నాయి కాబట్టి అవి దత్త శాసనంకింద జమకావు.

వ్యక్తిగతానువర్తితాలైన ఆదేశం, లైసెన్సు, జరిమానానుంచి మినహాయింపు, తనిఖీ లేదా విచారణలవంటి పాలక చర్య ఇతర రూపాలను దత్త శాసనం అని అపోహ పడరాదు.

దత్తశాసనంలో ఇమిడిఉన్న రాజ్యాంగ సమస్య
(The Constitutionl Problem Involved in Delegated Legislation)

అధికార విభటన సిద్ధాంతం అక్షరాల అమలులోలేని బ్రిటన్, భారతదేశంవంటి పార్లమెంటరీ దేశాలలో పార్లమెంటు కార్యవర్గానికి శాసనాధికారాన్ని దత్తం చేయడానికి రాజ్యాంగపరమైన ఇబ్బంది ఏమీలేదు. బ్రిటన్‌లో పార్లమెంటుకు సర్వంసహాధికారముంది. దాని శాసనాలు న్యాయసమీక్షకు గురికావు. కాబట్టి ప్రయోజనముందనుకొంటే అది పాలక సంస్థలకు తన శాసనాధికారాన్ని దత్తం చేస్తుంది. భారత పార్లమెంటుకు సార్వభౌమాధి కారం లేదు. దాని శాసనాలను న్యాయ సమీక్ష చేయడం జరుగుతుంది. అయితే తన శాసనాధికారపరిధిలో అదికూడా తనకు తోచినవిధంగా అధికారం దత్తం చేస్తుంది. దానికి రాజ్యాంగపరమైన ప్రతిబంధకం ఏదీలేదు.

అమెరికాలో రాజ్యాంగం అధికార విభటన సిద్ధాంతంపై ఆధారపడిఉంది. అంటే కాంగ్రెస్ మాత్రమే శాసనాధికారాన్ని చలాయించగలుగుతుందని భావము. అది కార్యవర్గానికి అధికార దత్తం చేయడం రాజ్యాంగవిరుద్ధమవుతుంది. "ప్రజలు శాసన సభకు శాసనాధి కారాన్ని దత్తం చేయడంచేత (అమెరికాలో రాజ్యాంగపరమైన సిద్ధాంతం) శాసన సభ తిరిగి ఈ అధికారాన్ని తదితరులెవ్వరికీ బదిలీ చేయలేదు."11

(Delegate Potestas Non Potest Deligiri)

సిసలైన అధికారవిభటనసిద్ధాంతం ప్రకారం అమెరికాలో దత్తశాసనం చేయడం అసాధ్యమవుతుంది. అత్యయికావసరాలను ఏదో ఒక నెపంతో రాజ్యాంగపరమైన ప్రతిబంధకంబారినుంచి మినహాయించడం జరుగుతుంది. కాంగ్రెస్ పాలక సంస్థలకు శాసనాధికారాన్ని దత్తంచేస్తూ దానికి "అర్ధ" అనే మాటను చేర్చింది. కాంగ్రెస్ దత్తం చేసింది 'అర్ధశాసననిర్వహణాధికారాన్నే' గాని శాసననిర్వహణాధికారాన్నికాదు. అయితే ఇది కేవలం రాజ్యాంగపరమైన ఆటంకాలను అధిగమించడానికి కల్పించిన కట్టుకథ. న్యాయస్థానాలుకూడా ఈ చర్యను సహించినాయి. కాంగ్రెస్ ఆ పేరు పెట్టకుండా శాసనాధి

11. John. Locke, Civil Government, p. 141.

కారాన్ని దత్తం చేయడాన్ని అనుమతించినాయి. అమెరికా న్యాయస్థానాల ఆసక్తి అంతా దత్తశాసనాధికారానికి కొన్ని పరిమితులను విధించవలెననేకాని నిషేధించవలెననికాదు. దత్తక్రియ అవధులు గుర్తించలేనంత విస్తృతంగాను, అనిర్దిష్టంగాను ఉండరాదు. అట్లా ఉంటే కాంగ్రెస్ తన శాసన నిర్వహణాధికారాన్ని పరిత్యజించినట్లవుతుంది. ఈ అంశాన్ని 1933వ సంవత్సరం జాతీయ పారిశ్రామిక స్వాధీన (Recovery) చట్టం విషయంలో జరిగినదానినిబట్టి వివరించడం జరిగింది. ఆ చట్టంలోని 3వ సెక్షను ప్రకారం కొన్ని వ్యాపారాలకు, పరిశ్రమలకు "యుక్తమైన వ్యాపార నియమావళి" ధృవపరిచే అధికారాన్ని అధ్యక్షునికి కట్టబెట్టింది. అధ్యక్షునికి దత్తం చేసిన ఈ అధికారం అపారమైనదిగా ఉండటంచేత అది చెల్లనేరదని సుప్రీంకోర్టు ప్రకటించింది.

అందువలన అమెరికాలోఉన్న దత్తాధికార ప్రతికూల రాజ్యాంగ సిద్ధాంతం ఆచరణలో అధిక దత్తాధికారాన్ని నిషేధించే సిద్ధాంతమైనది.[12] అమెరికా న్యాయస్థానాలు సవ్యమైన దత్తాధికారానికి ఈ కింది పరిస్థితులుండవలెనని విధించినట్లున్నది. అవి ఏమంటే:—

(1) అధికారం దత్తంచేస్తూ కాంగ్రెస్ చేసిన శాసనం తొలుదొల్త రాజ్యాంగబద్ధం కావలె. అంటే ఆ శాసనం చేయడానికి కాంగ్రెస్‌కు అధికారపరిధి ఉండవలె.

(2) (a) దత్తాంశాన్ని నిర్వచించడంద్వారా గాని
(b) ప్రాథమిక ప్రమాణ రూపంలో లేదా సూత్రీకరణాధికార సంస్థకు మార్గదర్శకమైన మౌలిక సూత్రాన్ని ఏర్పరచడం ద్వారా అధికార దత్తాన్ని నిర్దిష్టంగా పరిమితం చేయవలె.

(3) అసంకల్పిత దత్తశాసనం విషయంలో విచారణ ఆవశ్యకమవుతుంది. ప్రభుత్వ ఉద్యోగులకు, ప్రభుత్వ సంస్థలకు మాత్రమే అధికారం దత్తం చేయవలెగాని సామాన్య వ్యక్తులకు, ప్రభుత్వేతరగణాలకు చేయరాదు.

(4) తప్పులు తీయడానికిగాని, జరిమానాలను విధించడానికిగాని అధికారాన్ని దత్తం చేయరాదు. అయితే దత్త శాసనాల ఉల్లంఘనకు జరిమానా విధింపు అధికారాన్ని కూడా కాంగ్రెసే ఇవ్వవలె.[13]

సాధారణ, అసాధారణ దత్తశాసనాధికారము
(Normal and Abnormal Delegation of Legislative Powers)

బ్రిటన్‌వంటి దేశాలలో ఇటువంటి రాజ్యాంగ పరిమితులుండవు. కాని ప్రయోజన పరిరక్షణదృష్ట్యాను, వ్యక్తి స్వేచ్ఛపై దురాక్రమణను నిరోధించవలసిన అగత్యం ఉండటం వల్లనూ, దత్తశాసనం పరిమితం కావలసిన కొన్ని ప్రమాణాలను ఏర్పరచవలసివచ్చింది. దత్త శాసనం ఆ ప్రమాణాలను విడనాడినట్లయితే అది అసాధారణమైనది అవుతుంది. మంత్రుల అధికారాల సంఘం అభిప్రాయంలో సాధారణ దత్తాధికార లక్షణాలు ఏవంటే:—

(1) న్యాయశాఖ సులభంగా అమలుపరచగలిగే విధంగా దత్తాధికారపరిమితులను స్పష్టంగా నిర్వచించవలె.

12. Schwartz, American Administrative Law, p. 26.
13. See Art An Introduction to Administrative Law, p. 318.

(2) (a) సూత్రీకరణ, పన్నుల విధింపు, కొత్త నేరాలసృష్టి (Create new offences), జరిమానాలను విధించే విషయంలో శాసనంచేసే అధికారమూ (b) పార్లమెంటు చట్టాలను సవరించే అధికారమూ, దత్తాధికారంలో చేరి ఉండరాదు.[14]

ఆ సంఘం అభిప్రాయంలో అసాధారణమైన లేదా విశిష్టమైన దత్తాధికార సందర్భాలేవంటే:-

(1) సూత్రీకరణ, పన్నుల విధింపు విషయాలలో శాసించే అధికారము,
(2) దత్తాధికారానికి మూలకారణమైన పార్లమెంటు చట్టాన్ని కాని, తదితర పార్లమెంటు చట్టాలనుగాని సవరించే అధికారము,
(3) దత్తాధికార పరిమితులు స్పష్టంగా కనబడనంతటి విస్తృత విచక్షణనిచ్చే అధికారము, లేదా
(4) లాంఛనంగాకాక యదార్థంగానే న్యాయస్థానాల నియంత్రణ లేకుండా చేయడంద్వారా దత్తాధికార పరిమితులకు స్వస్తిచెప్పే అధికారము.[15]

ఈ నాలుగు అంశాలకు ఉదాహరణలను వివరణాత్మకంగా చూడవచ్చు :

మొదటిదానికి ఉదాహరణగా "1930 వ సంవత్సరం బీదల న్యాయశాసనాన్ని" (Poor Law Act, 1930) చెప్పవచ్చు. అది 'పేదల నిర్వహణకు నియమాలను పొందుపరచడానికి' మంత్రికి అధికారమిచ్చింది. పార్లమెంటు మౌలికసూత్రాలనుకూడ రూపొందించడం మానివేసింది కాబట్టి వాటిని విధించే అధికారం కూడా ఈ శాసనం మూలంగా దఖలు పడింది. 1921 వ సంవత్సరం పరిశ్రమల భద్రతాచట్టం (Safeguarding of Industries Act, 1921) పన్నుల విధింపు అధికారదత్తతకు ఉదాహరణ. ఈ సంఘం ముమ్మర సరఫరాలను నిరోధించే నిమిత్తం ఏ విధమైన దిగుమతులమీదనైనాసరే మామూలు సుంకాలకు అదనంగా ఆయా సరకుల విలువలో $\frac{1}{3}$ వ వంతు మేరకు పన్నులను విధించే అధికారాన్ని వ్యాపార సంఘానికి (Board of Trade) ఇచ్చింది. ఇదే విధంగా భారత టారిఫ్ చట్టం (Indian Tariff Act) ప్రకారం రెండవ షెడ్యూల్‌లో చేర్చబడని ఏ వస్తువుమీదనైనా ఎగుమతి సుంకాన్ని విధించే అధికారం ప్రభుత్వానికి ఉంది.

1888 వ సంవత్సరం నుంచి 1929 వ సంవత్సరం వరకు చేసిన వివిధ స్థానిక ప్రభుత్వ చట్టాలు ఎనిమిదింటిని రెండవ అంశానికి ఉదాహరణలుగా చెప్పవచ్చు. వాటిలోని అధికరణాలను తాను అవసరమని భావించిన విధంగా మార్చడానికి అధికారాన్ని మంత్రికి ఇచ్చే ఎనిమిదవ హెన్రీక్లాజు లనబడేవి ఆ చట్టాలలో ఉన్నాయి. భారతదేశంలో కూడా స్థానిక ప్రభుత్వ చట్టాలలో కొన్నింటిలో ఉదాహరణకు 1948 వ సంవత్సరం మధ్యప్రదేశ్ స్థానిక ప్రభుత్వ చట్టంలో ఎనిమిదవ హెన్రీక్లాజులు ఉన్నాయి. వీటిప్రకారం ఆ చట్టాన్ని అమలు చేయడంలో గల ఇబ్బందులను తొలగించడానికి అవసరమైన మార్పులు చేర్పులు చేయడానికి రాష్ట్ర ప్రభుత్వానికి అధికారం ఉంది.

"ఈ చట్టం లక్ష్యసాధనకు" అంటూ సాధారణంగా సూత్రీకరణాధికారాన్ని ఇచ్చే చట్టాలు మూడవ అంశానికి ఉదాహరణలు. భారతదేశంలోని పురపాలక సంఘాల, జిల్లా బోర్డుల, గ్రామపంచాయతీల చట్టాలన్నింటిలోను అటువంటి క్లాజులు ఉన్నాయి.

14. The Report, p. 30. 15. Ibid, p. 31

ఏదైనా ఒక నియమానికి లేదా ఆదేశానికి చట్టపరమైన హోదా ఉందని ప్రకటించే సందర్భాలను నాలుగవ అంశానికి ఉదాహరణలుగా చెప్పవచ్చు. బ్రిటన్‌లో పార్లమెంటు చట్టాలు న్యాయస్థానాల సమీక్షకు గురికానట్లే శాసనప్రభావం కలిగిఉన్న నియమంకూడా గురికాదు కాబట్టి న్యాయస్థానాల సమీక్ష లేకుండా చేయడం ఈ ఏర్పాటు లక్ష్యము. భారత దేశంలోకూడా కొన్ని మౌలికచట్టాలు తమకధీనంగా చేయబడిన నియమాలకు శాసనానికి ఉండేటంతటి పాటవం ఉంటుందని చాటిచెప్పుతాయి. కాని పార్లమెంటు; రాష్ట్ర శాసనసభల చట్టాలే న్యాయ సమీక్షకు గురిఅవుతాయి కాబట్టి అవి న్యాయ సమీక్షకు అతీతమైనవి కావు. 1908 వ సంవత్సరం బ్రిటిష్ చిన్నతరహా భూకమతాల, భాగస్వామ్యాల చట్టం (British Small Holdings and Allotments Act. 1908) ప్రకారం కార్యవర్గాధికారులు జారీచేసిన ఆదేశంగాని నియమంగానీ తుదినిర్ణయమని ధృవపడిన సందర్భాలలో న్యాయస్థానాల నియంత్రణ ఉండదనీ నిర్ద్వంద్వంగా చెప్పవచ్చు.

దత్తశాసనం ఉపయోగాలు (Advantages of Delegated Legislation)

దత్తశాసన ఆధునికాభివృద్ధి కారణాలనుగురించి చర్చించిన సందర్భంలోనే పరోక్షంగా దత్తశాసన ప్రయోజనాలను గురించి ప్రస్తావించడం జరిగింది. అందుచేత ఇక్కడ మనం సంక్షిప్తంగా చెప్పుకోవచ్చు.

(1) దత్త శాసనం శాసన సభ అమూల్యకాలాన్ని తదితర తాకిడులనుంచి విముక్తం చేస్తుంది. వివరాలన్నింటిని సమకూర్చవలసిన బరువు బాధ్యతలు శాసన సభకు లేకుండా చేయడంద్వారా శాసన సభ సాధారణ సూత్రాలపైననూ విధానానికి సంబంధించిన ప్రధాన సమస్యలపైననూ ఏకాగ్రత చూపడానికి అది వీలు కల్పిస్తుంది.

(2) ఆధునిక శాసనంలోని సాంకేతిక వివరాలను అమాయక శాసన సభ్యుల కంటె నిపుణులైన ఉద్యోగులు చాలా బాగా రూపొందిస్తారు.

(3) చట్టాలను, విధానాలను ఆచరణలో పెట్టినఫలితంగా రాగలపరిణామాలను శాసన సభ ముందుగా ఊహించి తగిన పరిష్కారాలను సమకూర్చలేదు కాబట్టి అటువంటి పరిస్థితులను సూత్రీకరణ (Rule making) పద్ధతి ద్వారా చక్కబరచడానికి అవసరమైన వివేచనను పాలక సంస్థలకు ఇవ్వడం అత్యుత్తమము.

(4) దత్తశాసనం సరళత్వాన్ని చేకూరుస్తుంది. నియతశాసనాలకంటే నియమాలు చాలా సులభంగా సవరించ శక్యమవుతాయి, తద్వారా సాధించిన అనుభవం శీఘ్రంగా ఉపయోగపడేటట్లుగా చేస్తాయి. ముఖ్యంగా సాంకేతికాభివృద్ధి శీఘ్రంగా జరిగే రంగాలలో ఇది చాలా అమూల్యమైనది.

(5) సూత్రీకరణను బాధితవర్గాలతో సంప్రతించడంద్వారా చాలా సులభంగా చేయవచ్చు. ఈ వర్గాలతో దైనందిన సంబంధాలు పాలనకు ఉంటాయి గాని శాసన సభకు ఉండవు.

(6) టౌన్‌ప్లానింగ్, భూమిని అభివృద్ధిపరచడంవంటి రంగాలలో సూత్రీకరణ పద్ధతిద్వారా ప్రయోగాలు చేయడం సాధ్యమవుతుంది.

(7) యుద్ధం, అంటువ్యాధులు, ప్రకృతివైపరీత్యాలువంటి అత్యవసర పరిస్థితులను ఎదుర్కోవడానికి సూత్రీకరణలద్వారా చేసే నియంత్రణాధికారంతో సహా సర్వాధికారాలను కార్యవర్గానికి ఇవ్వడం అవసరము.

దత్తశాసనంవల్ల ప్రమాదాలు (Dangers of Delegated Legislation)

పాలకసంస్థలకు శాసనాధికారం ఇస్తే నియంతృత్వానికే దారితీయవచ్చుననీ, దత్తశాసనానికి వ్యతిరేకంగా హేవార్ట్ ప్రభువు వాదించినాడు. అతడు ఈ వాదాన్ని "నూతన నియంతృత్వం" (The New Despotism) అనే తన ప్రసిద్ధ గ్రంథంలో పేర్కొన్నాడు. పాలకసంస్థలకు ఇచ్చిన శాసన, పాలన, న్యాయాధికారాలన్నింటి సమగ్రస్వరూపం పూర్వకాలపు నియంతృత్వ లక్షణమని అతడు వాదించినాడు. రాజ్యాంగ ప్రభుత్వం ప్రజల స్వేచ్ఛను పరిరక్షించేనిమిత్తం ఈ అధికారాలను విఘటితపరచి వేరువేరు ప్రభుత్వాంగాలకు ఇచ్చింది. దత్త శాసన, పాలనా న్యాయనిర్ణయ పద్ధతులు అభివృద్ధిచెందడంతో మళ్ళీ త్రివిధ అధికారాలను పాలనచేతులలో పెట్టినట్లయింది. తత్ఫలితంగా "నూతన నియంతృత్వం" అమలులోనికి వచ్చేటట్లుగా ఉన్నది. ప్రజలు ఎన్నుకొన్న ప్రతినిధులతోకూడిన శాసన సభ తన శాసనంలో ప్రజాభిప్రాయం ప్రతిబింబింపచేస్తుంది కాని ఈ పనిని ఉద్యోగులుగాని పాలనా నిపుణులుగాని చెయ్యరు. వారు సూత్రీకరణాధికారాన్ని ఉపయోగించే సందర్భంలో ప్రజల స్వేచ్ఛకంటె పాలన వెసులుబాటుకే ప్రాముఖ్యం ఇవ్వవచ్చు. దత్త శాసనంవల్ల ఈ కింది ప్రమాదాలు ఉన్నాయి :

(1) అవి స్వేచ్ఛపై దురాక్రమణ జరిపే అవకాశం ఉంది.

(2) శాసన సభ మరింత ఎక్కువ అధికారాన్ని దత్తం చేయవచ్చు. అది కేవలం స్థూలమైన శాసనాలను మాత్రమే చేయడానికి పరిమితం కావచ్చు; నిబంధనల ప్రకారం నిర్ణయించవలసిన సూత్రానికి సంబంధించిన విషయాలను కూడా వదిలివేయవచ్చు. ఈ విధంగా కొన్ని సందర్భాలలో జరిగింది.

(3) శాసన సభ పరిమితంగా, హేతుబద్ధంగా దత్తంచేసిన సందర్భాలలో కూడా అది పాలన సూత్రీకరణలను సరిగా పరిశీలన చేయకపోవడంచేత దత్త శాసనం ఆ పరిమితులను నిర్లక్ష్యంచేసి అతిక్రమించవచ్చు.

(4) పాలక సంస్థలు నిబంధనలను రూపొందించేటప్పుడు అవ్యవస్థిత ప్రజానీకాన్ని పరిగణనలోనికి తీసుకోకుండా వదలివేసి వ్యవస్థిత గణాలను మాత్రమే సంప్రదిస్తాయి. అయినప్పటికీ ఆ నిబంధనలు వ్యవస్థిత గణాలకు సామాన్య ప్రజానీకానికి కూడా ఒకే విధంగా వర్తిస్తాయి. శాసన సభ సామాన్య ప్రజానీకానికి ప్రాతినిధ్యం వహిస్తుంది. దాని శాసనాలు ప్రజావసరాలపట్ల, ఆశయాలపట్ల తగిన శ్రద్ధ చూపుతాయి.

(5) న్యాయస్థానాల నియంత్రణను పరిహరించే పరిభాషలో దత్తత ఉండవచ్చు. తద్వారా పౌరునికి ఉన్న న్యాయస్థానాల రక్షణను భంగపరచవచ్చు.

(6) ఉద్యోగ నిపుణుల సూత్రీకరణ రాజకీయంగా సాధించదగిన విషయాలను నిర్లక్ష్య పరచవచ్చు. ప్రజలకు ఇష్టమైనదేదో కానిదేదో ఉద్యోగి తెలుసుకోలేకపోవచ్చు.

(7) సూత్రాలను చాలా తరచుగ సవరించినట్లయితే దత్త శాసనానికిగల ప్రయోజనాలలో ఒకటిగా చెప్పబడిన సరళత్వమే అపాయకరంగా పరిణమించవచ్చు. ఇట్లా జరిగినట్లయితే అనిశ్చితమైన, అస్తవ్యస్తమైన పరిస్థితులు ఏర్పడతాయి. సూత్రాల సవరణల పరంపరలను అవగాహన చేసుకొని అమలుచేసే వారికి సహనం నశించి నిస్పృహతో ఆ సవరణలను తెలుసుకొనే ప్రయత్నాన్ని విడనాడవచ్చు; యథావిధిగా సాంప్రదాయ పద్ధతిలోనే వ్యవహరించవచ్చు. ఇటువంటిసంఘటన అమెరికాలోని'కౌంటీ'ప్రభుత్వంలో జరుగుతుంది. దానిని 'చట్టరాహిత్య' పరిస్థితిగా అభివర్ణించడం జరిగింది.

(8) సూత్రాల ప్రచురణకు అవసరమయిన ఏర్పాట్లు అసంపూర్ణంగా, అసంతృప్తికరంగాను ఉండవచ్చు. తత్ఫలితంగా సామాన్య పౌరుడు వాటిని తెలుసుకోలేకపోవచ్చు.

(9) పౌరుని సూత్రీకరణ విపరీత పోకడల బారినుంచి రక్షించడానికి న్యాయస్థానాలకు అధికారం ఉన్నచోట న్యాయ పరిహారాన్ని పొందడంలో ప్రక్రియాత్మకమైన, వ్యయపూరితమైన ఇబ్బందు లుండటంవల్లనూ, ఇది కాలయాపనతో కూడినది కావడం వల్లనూ, అతడు దీనిని అనుభవించలేకపోతున్నాడు. ఆంగ్లేయ శాక్షన్ న్యాయ సాంప్రదాయాన్ని అనుసరిస్తున్న దేశాలలో ప్రభుత్వ సంస్థలపై పౌరుడు దావా వేసే హక్కు చాలాకాలంగా పరిమితం చేయబడింది.

దత్తశాసనం ఆవశ్యకత (Indespensability of Delegated Legislation)

దత్త శాసనం వల్ల ఎటువంటి ప్రమాదాలు ఉన్నా ఆధునిక పరిస్థితులలో అది ఆవశ్యకమైనదే. "యదార్థమేమంటే శాసనాధికారాలను దత్తం చేయడానికి పార్లమెంటు ఆమోదించనట్లయితే, అది ఆధునిక ప్రజాభిప్రాయం అభిలషించే అసంఖ్యాక శాసనాలను చేయలేదు",[16] అని మంత్రుల అధికారాల సంఘ నివేదిక స్పష్టం చేసింది. బ్రిటన్ మినహా ఇతర దేశాల విషయంలోకూడా ఇది వర్తిస్తుంది.

అదీగాక, దత్త శాసనంవల్ల వస్తాయని చెప్పబడే ప్రమాదాలు దానిలో స్వతస్సిద్ధంగా ఉన్నవి కావు. అవసరమైన రక్షణలను చేకూర్చి ప్రమాదాలను నివారించవచ్చు. కాబట్టి మంత్రుల అధికారాల సంఘం అభిప్రాయంతో దత్త శాసనం "ఆవశ్యకమైనది, కొన్ని పరిమితులలో రక్షణలు కల్పిస్తూ ప్రయోజనాలకోసం రాజ్యాంగ రీత్యా వాంఛనీయమైనది కూడా."[17]

16. Report, p. 32. 17. Ibid, p. 31.

దత్తశాసనం రక్షణలు (Safeguards in Delegated Legislation)

కాబట్టి దత్త శాసనంవల్ల వచ్చే ప్రమాదాలను నివారించడానికి ఏ విధమైన రక్షణలను కల్పించాలనేది ముఖ్యమైన సమస్య. దత్తత పరిమితులు, దాని ప్రయోజనాలు, సూత్రీకరణ ప్రక్రియ, చేసిన నిబంధనలను ప్రచారం చేయడం, నిబంధనలను శాసన సభ పరిశీలన చేయడానికి అవసరమైన ఏర్పాట్లు, న్యాయస్థానాల నియంత్రణా సమీక్షలు మొదలైనవి దత్త శాసన రక్షణలలో చాలా ముఖ్యమైనవి. ఈ సందర్భంలో అవసరమైన రక్షణలుగా పరిగణన పొందిన వాటిని గురించి సంగ్రహంగా చూద్దాము.

(A) విశిష్టమైన పరిమితులు :

పార్లమెంటు దత్తంచేసే శాసనాధికారం విస్పష్టమైన పరిమితులకు లోబడి ఉండవలె. దత్త శాసన పరిమితులు అస్పష్టంగా ఉన్నట్లయితే ఎవరైనా నియంత్రణ చేయవలెనన్నా పరిశీలన జరపవలెనన్నా అసాధ్యమవుతుంది కాబట్టి అది అస్పష్టంగా ఉండరాదు. దత్తశాసనం అమెరికా న్యాయస్థానాలు ధృవపరిచిన పరిమితులకు అనుగుణంగా ఉండవలసిన అవసరాన్ని మనము తెలుసుకొన్నాము. ఆ పరిమితులకు న్యాయస్థానాల ధృవీకరణ లేనట్లయితే ఆ దేశంలో శాసనానికి ఉండవలసిన రాజ్యాంగ బద్ధత పోతుంది. అంటే అది చట్టం కానేరదు. అయితే సార్వభౌమాధికారంగల బ్రిటీషు పార్లమెంటు దత్త శాసనం చేసే విషయంలో ఎటువంటి న్యాయశాస్త్ర పరిమితులకు లోబడి ఉండదు. కాని ఆ దేశంలో కూడా ''ఒక మంత్రికి శాసనాధికారాన్ని ఇవ్వదలచినట్లుగా పార్లమెంటు చేసిన శాసనం ఆ దత్త శాసనాధికారానికి నిర్దిష్టమైన పరిమితులను స్పష్టమైన పరిభాషతో వ్యక్తపరచవలెననీ దత్త శాసనాధికారం వివేచనా పూర్వకమైనప్పుడు, ఆ వివేచనా పరిమితులనుకూడా స్పష్టంగా నిర్వచించవలెననీ''[18] మంత్రుల అధికారాల సంఘం సిఫారసు చేసింది. దేశంలోని రాజ్యాంగ వ్యవస్థతో నిమిత్తం లేకుండా శాసన సభలకు ఈ సలహా శిరోధార్యమైనది.

(B) సాధారణ ప్రయోజనాలు :

మంత్రుల అధికారాల సంఘం 'అసామాన్యం' లేదా 'అసాధారణం' అని వర్ణించిన ప్రయోజనాలకోసం సర్వసాధారణంగా శాసనాధికారాన్ని దత్తం చేయరాదు. (ఉదాహరణ, పన్నులు విధించడం, విధానాలకు సంబంధించిన విషయాలపై శాసనం చేయడం, '8 వ హెన్రీ' క్లాజులు అనే పేరుతో పార్లమెంటు చట్టాన్ని సవరించడం లేదా నేరాలను మోపి జరిమానాలను విధించడం.) ఒక్కొక్కప్పుడు పాలనావసరాలదృష్ట్యా ఈ అధికారాలను దత్తం చేయవలసి రావచ్చు కాబట్టి ఈ సందర్భంలో 'సర్వసాధారణంగా' అనే మాటను వాడతాము. పన్నుల విధింపు అధికారం కార్యవర్గానికి ఇవ్వవలసివస్తుంది. (ఉదాహరణకు, అంతర్జాతీయ వ్యాపారంలో శరవేగానవచ్చే మార్పులకు అనుగుణంగా సత్వరమే సర్దుబాటు చేసుకోవడానికి వీలైనవిధంగా టారిఫ్ రంగంలో కార్యవర్గానికి దత్త శాసనాధికారం ఇవ్వడం) నూతన శాసనం ఇప్పటికే ఉన్న వందలాది శాసనాలలో దేనితో విభేదిస్తుందో, దీనిని అమలు చేసినందువల్ల రాగల కొత్త సమస్యలేమిటో శాసనకారులు ఊహించలేనంత బృహత్తర, సంక్లిష్ట శాసనాంశాల విషయంలో '8 వ హెన్రీ' క్లాజులు కూడా అనుసరణీయాలే. కాని ఈ రకమైన అసాధార

18. Report. p. 63.

బాధికారాలను దత్తంచేసిన సందర్భాలలో వీటికి తగిన రక్షణలు కల్పించవలె. (ఉదాహరణ, వీటి దత్తత సంవత్సర కాలానికో, రెండేండ్లకో పరిమితం చేయవచ్చు లేదా ధృవీకరణ తీర్మానంవంటి ప్రక్రియలద్వారా పార్లమెంటు ప్రత్యేకమైన పరిశీలన జరపవచ్చు.

(C) *నిబంధనలు చేయడానికి పూర్వమే ప్రచారం చేయడం, సంప్రతించడం* (Antecedent publicity and consultation)

సూత్రీకరణప్రక్రియ ప్రజలతోను, దీనివల్ల ముఖ్యప్రయోజనాలు చేకూరని బాధితవర్గాలతోను, సంప్రతించడానికి తప్పక వీలుకల్పించవలె. ఇంగ్లండ్, భారతదేశాలలో సూత్రీకరణశాఖలు ఆయా వ్యవస్థితగణాలతో జరిపే ప్రత్యేక సంప్రతింపులకు అదనంగా, నిబంధనల ముసాయిదాలను ప్రచురించి వాటిపై ప్రజల విమర్శలను, సలహాలను, ఆహ్వానించడం సర్వసాధారణంగా చేసేపని. నిబంధనల (Rules) వల్ల నష్టపోయినవారికి సూత్రీకరణలో నిశ్చయంగా కొంతవరకైనా ప్రమేయాన్ని కల్పించడం ఈ పని లక్ష్యము. అమెరికాలో ప్రజలను సంప్రతించడం వారికి ప్రమేయాన్ని కల్పించే ప్రవృత్తి బ్రిటన్, భారతదేశాలలోకంటె మరింత ముందడుగు వేసింది. ఈ సందర్భంగా అనుసరించదగిన శిల్ప పద్ధతులేవంటే :

(1) (a) ఆయా పారిశ్రామికులకు లేదా వ్యాపారులకు ముసాయిదా నిబంధనలను సమర్పించి వారి అభిప్రాయాలను తెలుసుకోవడం, (b) సూత్రీకరణ విషయంపట్ల శ్రద్ధాసక్తులను ప్రదర్శించే వ్యక్తులకు, సంఘాలకు ముందుగా తెలియపరచి, వారితో సభలు సమావేశాలు జరిపి రూపొందించదలచిన నిబంధనలపై ఇష్టాగోష్ఠి చర్చలు జరపడం, (c) వాఙ్మూలంగాగాని, వ్రాతమూలంగాగాని తమ భావాలను సమర్థించుకోవలెనని తలచే వ్యక్తులు లేదా పక్షాలు చెప్పేదానిని బహిరంగంగా విచారించడం, (d) కొన్ని నిబంధనలను జారీ చేయడంవల్ల బాధనష్టాలకు గురిఅయ్యే ప్రయోజన పరులు న్యాయస్థానాలలోమాదిరిగా చాలా క్రమబద్ధంగా చేసే ప్రతికూల వాదాలను వినడం.

బ్రిటన్, భారతదేశాలలో బహిరంగవిచారణలు దైనందిన ఆచరణలో లేవు. ఇవి అమెరికాకు కూడా అసాధారణమైనవే.

(D) *పార్లమెంటు పరిశీలన*

శాసన సభ దత్తంచేసిన శాసనాధికారాన్ని పరిశీలన చేయడానికి తగిన ఏర్పాట్లను కనిపెట్టడం నాలుగవ రక్షణ. బ్రిటన్‌లో మౌలిక చట్టాలు విధించిన రీతిగా వివిధ రకాల నిబంధనలను పార్లమెంటు ముందు ఉంచడంద్వారా ఈ పరిశీలనను చేయడం జరుగుతుంది. ఈ వివిధ రకాలు ఏమంటే[19] :

(1) ఏ విధమైన నిర్దేశమూ లేకుండా కేవలం పార్లమెంటు ముందు ఉంచడం,

(2) నిర్దిష్టమైన గడువులోగా నిబంధనలకు వ్యతిరేకంగా పార్లమెంటులోని ఏ సభ తీర్మానించినా అవి రద్దవుతాయని విధించడం.

(3) పార్లమెంటులోని ఉభయ సభలు లేదా కామన్సు సభ గాని ధృవపరుస్తూ తీర్మానించే వరకు నిబంధనలు అమలుకు యోగ్యమైనవి కావని విధించడం (దీనినే అనుకూల తీర్మాన ప్రక్రియ అంటారు).

(4) కొన్ని రోజులపాటు ముసాయిదా రూపంలోనే ఉంచడం,

(5) ముసాయిదా రూపంలోనే ఉంచి ధృవపరచబడేవరకు అమలు పరచక పోవడం. అయితే ఈ సందర్భంలో గమనించ వలసిన దేమంటే, నిబంధనలను లేదా ముసాయిదాను ధృవపరుస్తూ అనుకూల తీర్మానం చేయవలసిన అవసరం లేనట్లయితే అవి పార్లమెంటుకు తెలియకుండానే అమలులోకి రావచ్చు. ఈ విషయాన్ని వాస్తవికానుభవం రుజువు పరిచింది. ప్రతి సమావేశంలోను పార్లమెంటుముందు వందలకొద్దీ నిబంధనలను ఉంచడం జరుగుతుంది. కాని ఇతరత్రా అనేక విషయాలలో నిమగ్నమై ఉన్న పార్లమెంటు లేదా దాని సభ్యులు ఈ నిబంధనలవంక చూడరు. అందుచేత చాలా సందర్భాలలో ఈ నిబంధనలను పార్లమెంటు ముందుంచడం లాంఛనప్రాయమైపోయింది. దత్త శాసనంపై పార్లమెంటరీ పరిశీలనను వాస్తవికమైనదిగాను, పటిష్ఠమైనదిగాను చేయవలెనంటే ఇప్పటి పద్ధతిని మరికొంత మెరుగు పరచవలెనని భావించడం జరిగింది. అందుచేత 1944 వ సంవత్సరంలో కామన్సు సభ నుంచి నియత శాసన సాధనాల సెలక్టు కమిటీని ఏర్పరచడం జరిగింది. ఆ సంఘాన్ని ఎప్పటి కప్పుడు ప్రతి సమావేశంలోను పునః కొనసాగిస్తూ ఉంటారు. క్రింది హేతువులలో ఏ ఒక్కటి గురించి అయినా కామన్స్ సభ దృష్టికి తేవలసిన అవసరం ఉందో లేదో నిర్ణయించే ఉద్దేశ్యంతో సభ ముందున్న ప్రతి నియత శాసన సాధనాన్ని (అంటే నియమాలు మొదలైనవి) లేదా నియత శాసన సాధనాల ముసాయిదాలను పరిశీలించడం సెలక్టు కమిటీ కర్తవ్యము:[20]

(i) అది ప్రత్యక్షంగాగాని పరోక్షంగాగాని ప్రభుత్వ నిధులపై వ్యయ భారాన్ని మోపుతుందేమో,

(ii) అది న్యాయస్థానాల నియంత్రణను తోసిరాజంటున్నదేమో,

(iii) మౌలిక చట్టం దత్తం చేసిన అధికారాలను అసాధారణమైన విధంగాను లేదా అనూహ్యమైన విధంగాను ఉపయోగించేటట్లుగా కనబడినా,

(iv) మౌలిక శాసనం అధికారం లేకుండా వెనకటి కాలంనుంచి వర్తించేటట్లుగా రూపొందించబడిందేమో,

(v) దానిని ప్రచురించడంలో లేదా పార్లమెంటు ముందుంచడంలో అమితమైన ఆలస్యం జరిగిందని గాని,

(vi) ఏదైనా ప్రత్యేక కారణంవల్ల దాని రూపాన్నిగాని దాని విషయ సర్వస్వాన్నిగాని వివరించవలసినప్పుడు గాని,

---

20. **Herbert Morrison, Goverment and Parliament, pp. 153-154.**

సెలక్టు కమిటీ తన నిర్ణయాన్ని కామన్స్ సభకు నివేదిస్తుంది. దత్త శాసనంపై పార్లమెంటరీ నియంత్రణను ఇంతకు పూర్వంకంటె ఇప్పుడు చాలా పటిష్ఠం చేయడంలో ఈ కమిటీ అద్భుతమైన కృషి సల్పినట్లుగా చెప్పబడింది. పార్లమెంటుచేసే నియంత్రణలో ఒకే ఒక్క లోపం ఉంది. అదేమంటే - పార్లమెంటు సూత్రీకరణ నిబంధనలను ఆమోదించడమో, తిరస్కరించడమో చేస్తుంది కాని సవరించే అధికారం దానికి లేదు. ఒకవేళ దానికి సవరణాధికారమే ఉంటే చట్టాన్ని చేయడానికి అవసరమైన తంతునంతా పాటించవలె. అట్లాచేస్తే దత్తాధికార లక్ష్యమే నిరర్థకమవుతుంది.

భారతదేశంలో దత్త శాసనంపై పార్లమెంటరీ పరిశీలన బ్రిటన్‌లోకంటె చాలా తక్కువ అభివృద్ధిని సాధించింది. చాలా సందర్భాలలో మౌలిక చట్టాలు నిబంధనలను తయారుచేసి పార్లమెంటు ముందు ఉంచడానికి వీలు కల్పించవు. అటువంటి వీలున్నా పార్లమెంటుకు కేవలం ఎరుక పరచడానికని గాని లేదా 14 రోజుల నుంచి 2 నెలల వరకు గల నియమిత గడువులోగా పార్లమెంటు ఆ నిబంధనలను రద్దు చేయకపోయినా, సవరించక పోయినా, ఆ గడువు ముగిసిన తరవాతనే అమలులోకి వస్తాయనిగాని విధించడం జరుగుతుంది. చాలా అరుదైన సందర్భాలలో మాత్రమే నిబంధనలను అధికారపూరితం చేయడానికి లేదా అవి నిరంతరం అమలులో ఉండటానికి పార్లమెంటు అనుకూల తీర్మానం అవసరమవుతుంది. అధ్యక్షుడు జారీచేసే అత్యవసర ప్రకటనను దీనికి ఉదాహరణగా చెప్పవచ్చు. ఈ ప్రకటనను పార్లమెంటులోని రెండు సభలలోను ప్రవేశపెట్టవలె. దీనిని ఉభయ సభలు ఆమోదించకపోతే రెండు నెలల గడువు పూర్తికాగానే రద్దవుతుంది.[21] 1953 వ సంవత్సరం డిశంబరులో, చట్టబద్ధమైన దత్తాధికారాన్ని అనుసరించి ప్రభుత్వంచేసే సూత్రీకరణపై పార్లమెంటరీ పర్యవేక్షణ జరిపే మార్గాలను సిఫారసు చేయడానికి సభాపతి అధీన శాసన సంఘాన్ని (Committee on Subordinate Legislation) ఏర్పరచినాడు. అది ఇప్పటికి నాలుగు నివేదికలను సమర్పించింది. పార్లమెంటు సవరించడానికి వీలుగా నిబంధన లన్నింటిని ప్రచురించే ముందుగా పార్లమెంటు పరిశీలనలో 30 రోజులపాటు ఉంచవలెనని ఆ సంఘం సిఫారసు చేసింది. విధాన నిర్ణయాలకు, పన్నుల విధానానికి సంబంధించిన విషయాలలో కొన్ని చట్టాల కింద అధికారదత్తం చేసినందుకు ఆ సంఘం విమర్శించింది.[22] బ్రిటన్ విషయంలో మనం తెలుసుకొన్నట్లుగా పార్లమెంటు తన దృష్టికి తీసుకొనివచ్చిన నిబంధనలను అంగీకరించడమో, తిరస్కరించడమో చేస్తుంది కాని సవరించలేదు. సవరణాధికారాన్ని కలిగి ఉండటంలో బ్రిటన్ శాసన సభయే ముందంజ వేసింది. కాని సవరణలు చేయడానికి పార్లమెంటుకు తగినంత తీరుబడి ఉంటుందా అనేదే సమస్య.

అమెరికాలో దత్త శాసన నియంత్రణను చాలవరకు న్యాయస్థానాలకే అప్పగించడం జరిగింది. దత్త శాసనాన్ని కాంగ్రెస్ పరిశీలనకు సమర్పించే అవకాశం లేదు. కాంగ్రెస్, తనకు ఆమోదయోగ్యమైన కొన్ని ప్రమాణాలను విధించడంద్వారా దత్త శాసనాన్ని నియంత్రణపరచవలెనని చూస్తుంది. అందుచేతనే కాంగ్రెస్ 1946 వ సంవత్సరపు ప్రక్రియల చట్టాన్ని చేసింది. దత్త శాసనంతోసహా పాలనా ప్రక్రియ అంతా జరగవలసిన కనీస ప్రమాణాలను ఈ చట్టంద్వారా నిర్ణయించింది. అయితే దత్తశాసననిబంధనలను శాసన సభ

21. Constitution of India, Art. 352 (2) (c).
22. The Indian Journal of Public Administration Vol. I. No. 3.

ముందుంచడం అమెరికాకు బొత్తిగా తెలియని ప్రక్రియ కాదనుకోండి. ఉదాహరణకు 1939 వ సంవత్సర పునర్వ్యవస్థీకరణ చట్టాన్ని అనుసరించి అధ్యక్షుని పునర్వ్యవస్థీకరణ ఆదేశాలను కాంగ్రెస్ ముందు 60 రోజులపాటు ఉంచవలె. ఈ గడువు ముగిసేలోగా కాంగ్రెస్ వాటిని రద్దు పరచవచ్చు. కాని దత్తాధికార ప్రయోగంపైన కాంగ్రెస్ ప్రత్యక్షంగా ఈ రకమైన నియంత్రణ చర్య తీసుకోవడం చాలా అరుదు.

(E) ప్రచురణ

నిబంధనలను చేయడానికి ముందుగాను, చేసినతరవాతకూడా ప్రచారం చేయడం దత్త శాసనానికి మరొక రక్షణగా చెప్పవచ్చు. బ్రిటన్‌లో 1893 వ సంవత్సరం ప్రచురణ నిబంధనలచట్టం ప్రకారం నిబంధనలను ముందుగా ప్రచురించే పద్ధతి కల్పితమయింది. దీనిని అనుసరించి నిబంధనల ముసాయిదాను ప్రజలకు ముందుగా తెలియపరిచి వారి సలహాలను, విమర్శలను ఆహ్వానించవలసి ఉంటుంది. నిబంధనలకు తుదిరూపం ఇచ్చిన తరవాతకూడా ప్రచురించవలె. భారతదేశంలో ఈ విషయంలో చట్టాన్ని చేసినట్లు కనపడదు. కాని సూత్రీకరణాధికారాన్ని దత్తం చేసిన నియత శాసనాలకే రాజపత్ర (Official Gazette) పూర్వోత్తర ప్రచురణలు అవసరమవుతాయి. అమెరికాలో 1935 వ సంవత్సరం ఫెడరల్ రిజిష్టర్ చట్టం ప్రకారం నియమ నిబంధనలన్నింటినీ, న్యాయసంబంధమైన సార్వత్రికంగా అనువర్తితాలైన ఆదేశాలనూ, ప్రతిదినమూ ఫెడరల్ రిజిష్టర్‌లో ప్రచురించవలసిఉంది. కాగా 1946 వ సంవత్సరం పాలనా ప్రక్రియచట్టం ప్రకారం నిబంధనల పూర్వప్రచురణ జరగవలసిఉంది.[23] ఈ చట్టాన్ని అనుసరించి ఫెడరల్ రిజిష్టర్‌లో ప్రచురించవలసిన ప్రతిపాదనలను ముందుగా తెలుపవలె.

(F) న్యాయసమీక్ష

దత్తశాసనాన్ని న్యాయస్థానాలు న్యాయ సమీక్ష చేయడం మరొక రక్షణ. దత్తత పరతులకుమించి దత్తాధికారప్రయోగం జరిగిందేమో చూడటం న్యాయస్థానాల కర్తవ్యము. అట్లా జరిగినట్లయితే ఆ నిబంధనలు చట్టవిరుద్ధమని, చెల్లవని న్యాయస్థానాలు ప్రకటిస్తాయి.

చట్ట విరుద్ధమని ప్రకటన చేసే సిద్ధాంతాన్ని (Doctrine of ultra vires) ఆధారంగా చేసుకొని దత్త శాసనాన్ని న్యాయసమీక్షచేసే పద్ధతి బ్రిటన్‌లోవలెనే అమెరికాలో కూడా సుస్థాపితమైనది. అయితే సుస్థాపితమైన పద్ధతిలో తేడా ఉంది. బ్రిటన్‌లో ఒకానొక చట్టం కింద చేసిన నిబంధనలపై న్యాయస్థానాల నియంత్రణ లేకుండా చెయ్యవలెనంటే పార్లమెంట్ ఈ మేరకు స్పష్టంగా గాని సూచనమాత్రంగా గాని చట్టంలోనే ఉదాహరించవచ్చు. కాని అమెరికాలో ఏ విధమైన పాలనా చర్యనైనా సరే, న్యాయ సమీక్షనుంచి తప్పించే అధికారం కాంగ్రెస్‌కు లేదు. న్యాయస్థానాలకు ఉన్న సమీక్షాధికారం రాజ్యాంగరీత్యా దఖలు పడినది కాబట్టి కాంగ్రెస్ అట్లా చేయడం రాజ్యాంగవిరుద్ధమవుతుంది. భారతదేశంలో న్యాయస్థానాలకు రాజ్యాంగ రీత్యా కొన్ని, పార్లమెంటు చట్టాలద్వారా మరికొన్ని అధికారాలు దఖలు పడినాయి కాబట్టి భారతీయ విధానం బ్రిటన్, అమెరికా దేశాల విధానాలకు మధ్యే మార్గంగా ఉంటుంది. గమనించదగిన మరొక విషయమేమంటే, చట్ట విరుద్ధమని ప్రకటన

23. Administrative Procedure Act, 1946, Sec. 4

చేసే సిద్ధాంతానికి బ్రిటన్‌లో కంటె అమెరికాలో ఎక్కువ సార్థకత ఉంటుంది. అమెరికాలో నిబంధనలు మౌలిక శాసనానుగుణంగా ఉండటమే కాదు, మౌలిక శాసనం, దానిని అనుసరించి చేసిన నిబంధనలూ రాజ్యాంగ విహితంగా ఉండవలె. భారత రాజ్యాంగం లిఖితమై సమాఖ్య లక్షణాలను కలిగిఉండటంచేత భారతదేశంలో పరిస్థితి కూడా ఇదే విధంగా ఉన్నట్లు కనబడుతున్నది. ఏమైనప్పటికీ బ్రిటన్‌లో మాత్రం పార్లమెంటు శాసనాలు న్యాయ సమీక్షకు గురికావు. న్యాయస్థానాలు ఆ శాసనాలకు అధీనంగా చేసిన నిబంధనల చెల్లుబడిని మాత్రం పరిశీలించి నిర్ధారణ చేయగలుగుతాయి.[24]

న్యాయస్థానాలు రాజ్యాంగ బద్ధత అనే గీటురాయికి అదనంగా సహేతుకత్వం అనే మరొక ప్రమాణాన్ని దత్తశాసనం చెల్లుబడిని నిర్ధారణ చేయడానికి అనువర్తింపజేస్తుంది. దీనిమూలంగా న్యాయస్థానాలకు సూత్రీకరణలో ఉన్న న్యాయ విషయాల నుంచి వాస్తవిక సంఘటనలవరకూ విస్తరించే పరిశీలనాధికారమూ, చాలా విస్తృతమైన వివేచనాధికారమూ దఖలు పడతాయి. అయితే అంతమాత్రాన సూత్రీకరణ విషయంలో పాలక సంస్థ చేసిన నిబంధనలకు న్యాయస్థానాలు తమ తీర్పును ప్రత్యామ్నాయ పరుస్తూ జోక్యం చేసుకోగలవని కాదు. సూత్రీకరణాధికార ప్రయోగంలో నిరపేక్ష స్వభావాన్ని నిరోధించడమే న్యాయస్థానాల లక్ష్యము.

పాలనా నిర్ణయము
(Administrative Adjudication)

అర్థ వివరణ (Meaning)

పాలక సంస్థలకు చట్టబద్ధమైన అధికారరీత్యా నియమ నిబంధనలను చేయడానికి ఉన్న అధికారం, అర్థశాసనాధికారం అయినట్లుగానే, వాటికిఉన్న పాలనా న్యాయ నిర్ణయాధికారం అర్ధ న్యాయాధికారం అవుతుంది. ఇటువంటి అధికారాన్ని కార్యవర్గ శాఖలకుగాని ఆయా ఉద్యోగులకుగాని, అమెరికాలో స్వాధీన వినియామక సంఘాలవంటి స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి గల పాలక సంస్థలకుగాని, ఉద్యోగులతోను, నిపుణులతోను కూడిఉన్న ట్రిబ్యునల్‌లకుగాని ఇవ్వవచ్చు.

"ప్రభుత్వేతరపక్షంతో కూడుకొనిఉన్న తగాదాను పాలకసంస్థ వాస్తవాలను, న్యాయ శాసనాన్ని ఆధారంగా చేసుకొని పరిశోధన చేసి, పరిష్కరించడమే"[25] పాలనా న్యాయ నిర్ణయం అని వైట్ నిర్వచించినాడు. అటువంటి తగాదా ఒక వ్యక్తికి రాజ్యానికి మధ్య పొడసూపవచ్చు. (ఉదాహరణకు, పాలకసంస్థగాని, ఉద్యోగిగాని జారీ చేసిన ఆదేశం లేదా నిర్ణయం మూలంగా నష్టపడిన వ్యక్తి దానిని సవాల్ చేసినప్పుడు) లేదా ఆ తగాదా ఇద్దరు వ్యక్తుల మధ్య ఏర్పడవచ్చు (ఉదాహరణకు, కార్మికుల నష్టపరిహారం సమస్యలతో యజమానికి, ఉద్యోగులకు మధ్య వచ్చే తగాదా). ఈ తగాదాలలో పాలనాధికార సంస్థ నిష్పక్షపాతి అయిన తీర్పరిగా వ్యవహరించి తీర్పును ఇస్తుంది.

వైట్ అభిప్రాయంలో అసలు తగాదా లేదా వివాదం అనేది ఉన్నదా ... విషయాన్ని నిర్ణయించడమే పాలనా న్యాయ నిర్ణయం ప్రధాన లక్షణము. ఈ లక్షణం ...

24. Schwartz, American Administrative Law, p. 50

...ందినంగా నిరంతరమూ చేసే రకరకాల నిర్ణయాలకూ, పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికీ ...తమ్యాన్ని చూపడానికి మూలాధారంగా పనిచేస్తుంది. పాలనా నిర్ణయాన్ని ఎవరో ...రు సవాలు చేసేవరకూ పాలనా న్యాయ నిర్ణయ సమస్య ఉత్పన్నం కానేకాదు.

ఈ అభిప్రాయం ప్రకారం పాలనాధికారులు హక్కులను కల్పించని లేదా భంగపరచని నియంత్రిత నిర్ణయాలు చేసినందువల్ల ఉభయపక్షాల మధ్య తగాదా రానట్లయితే ఈ నిర్ణయాలు పాలనా న్యాయ నిర్ణయ పరిధి నుంచి పరిహరించబడినట్లుగా కనబడుతుంది. లైసెన్స్ కావలెనని దరఖాస్తు చేయడం నిర్వివాదాంశం కావచ్చు. కాని ఆ లైసెన్స్‌ను మంజూరు చేసినట్లయితే ఈ చర్యలో పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికి సంబంధం ఉందా లేదా? లైసెన్స్‌ను మంజూరుచేసే అధికారి, దరఖాస్తుదారు లైసెన్స్ పొందడానికి కావలసిన షరతులను సంతృప్తిపరుస్తున్నాడా లేదా, అతనికి తగిన యోగ్యతలున్నవా లేవా అనే విషయాలను గురించి ఒక నిర్ణయానికి రావలె. కాబట్టి లైసెన్స్‌ను మంజూరుచేసే చర్యతో పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికి సంబంధం ఉంది అని వాదించడానికి వీలున్నది. న్యాయశాఖ నిర్ణయాలపైన కూడా రెండు పక్షాల మధ్య దావా జరగడం నూతన విషయమేమీకాదు. న్యాయశాఖచేసే పనిలో చాలాభాగం 'ఎక్స్‌పార్టీ' (Exparte) దరఖాస్తులకు సంబంధించినదే. వీటి సందర్భంగా న్యాయస్థానంలో ఒకే పక్షం హాజరవుతుంది. బ్రిటన్ హైకోర్ట్‌లోని 'ఛాన్సరీ', 'ప్రొబేట్' విభాగాలలో 'ట్రస్టీల' వీలునామాల పాలనకు సంబంధించిన పనిలో చాలాభాగం ప్రత్యర్థి పక్షాలకు వివాదాస్పదమైనది కాదు. కార్యవాది (Executor) గాని 'ట్రస్టీ' గాని న్యాయస్థాన ప్రకటనను లేదా అనుమతిని కోరతాడు. ఈ సందర్భంగా జారీ చేసిన ఉత్తరువులను న్యాయసంబంధమైనవిగా పరిగణించినారు. ఇదే విధంగా వివిధ పక్షాల మధ్య వివాదం లేకుండా పాలనా న్యాయ నిర్ణయానికి ఆస్కారం లేదని మనం దృఢంగా వాదించలేము. ఏదైనా ఒక సమస్య ప్రాథమికావస్థలో కేవలం పాలనకు సంబంధించినదిగా ఉండి, తదుపరి దశలో న్యాయ నిర్ణయంతో కూడినదిగా మారవచ్చు. నిర్ణయాన్ని అపేక్షించే అనేక సమస్యలు పాలక, న్యాయ, దృక్పథాల కలయికగా ఉంటాయి.

వైట్ నిర్వచనం కంటె, ఇరుపక్షాల మధ్య తగవు లేనప్పుడుకూడా పాలనాన్యాయ నిర్ణయం చేయగల అవకాశాన్ని గుర్తిస్తూ మరింత విపులమైన నిర్వచనం అవసరమయ్యే టట్లున్నది. పాలనా న్యాయనిర్ణయం అంటే వ్యక్తుల హక్కులు, విధులతో ముడివడి ఉన్న సమస్యలను పాలక సంస్థలు పరిష్కరించడం అని మనం చెప్పవచ్చు. ఈ నిర్వచనంలో ''సమస్యలు'' అనే మాటను చేర్చడంచేత, రెండు పక్షాల మధ్య తగవునుతెచ్చే విషయాలేకాక ఒక వ్యక్తి లేదా కొంతమంది వ్యక్తుల హక్కులు, విధులకు భంగం కలిగించే విషయాలను కూడా పాలనా న్యాయ నిర్ణయం పరిధిలో చేర్చడమయింది. తత్ఫలితంగా నిర్వచనం పరిధి విస్తృతమయింది.

పాలనా న్యాయ నిర్ణయము, న్యాయస్థాన ప్రవృత్తి
(Administarative Adjudication and the Judicial Process)

పాలనా న్యాయనిర్ణయం న్యాయస్థానాల న్యాయపాలనకంటె ఏ విధంగా భిన్నమైనది? పాలనా న్యాయం, అర్ధన్యాయం అనీ, అది న్యాయస్థాన ప్రవృత్తికి భిన్నమైదనీ చెప్పడం జరిగింది. ఈ తారతమ్యాన్ని తెలిపే అంశాలేమిటంటే :

(1) న్యాయస్థానాలలో న్యాయశాస్త్ర సూత్రాలను అనుసరించి న్యాయపాలనం జరగగా పాలనా న్యాయనిర్ణయాన్ని న్యాయశాస్త్ర నిబంధనలనుబట్టి కాక 'ఉమ్మడి శ్రేయస్సు', 'ప్రజల ప్రయోజనం', లేదా "ప్రజావసరం, ప్రజల వెసులుబాటు" మొదలైన కొన్ని నియత శాసన ప్రమాణాలనుబట్టి చేస్తారు అని చెప్పడం జరిగింది. "పాలనా న్యాయ ప్రాథమిక లక్ష్యం చట్టంలో వివరించిన శాసన విధానాన్ని అమలుపరచడమేకాని న్యాయం చెప్పడం కానేకాదు"[26] అని చెప్పడం జరిగింది. న్యాయమూర్తి న్యాయశాస్త్రాన్ని అనువర్తింపచేస్తాడు కాబట్టి అతడు దానిని పాటిస్తాడు. కాగా పాలనా న్యాయనిర్ణయ సంస్థ "విధానాన్ని" అనువర్తింపచేస్తుంది. ఆ విధంగా చేయడంలో దానికి తగినంత విచేచన ఉంది.

(2) సర్వస్వతంత్రమైన హోదా ఉండి న్యాయశాఖ విధుల నిర్వహణలో చట్ట సంబంధమైన బాధ్యతలకు అతీతులుగా ఉండే న్యాయమూర్తులు న్యాయ స్థానాలలో న్యాయపాలనం చేస్తారు. న్యాయమూర్తి న్యాయ నిర్ణయాన్ని చేసినందుకుగాను అతనిపై ఏవిధమైన చర్య తీసుకోవడం జరగదు. తత్ఫలితంగా అతడు నిర్భయంగాను, నిర్మొహమాటంగాను వ్యవహరించ గలుగుతాడు. పాలక సంస్థకుగాని పాలనాధికారికిగాని అటువంటి రక్షణ లేదు. అతడు తన ఉద్యోగ విధులకు బాధ్యత వహించవలె. కాబట్టి న్యాయమూర్తి న్యాయపాలనం చేసేటప్పుడు స్వతంత్రంగా ఉండగలిగి నట్లుగా అతడు న్యాయనిర్ణయం చేసేటప్పుడు ఉండలేడు.[27]

(3) న్యాయస్థానాలలో 'నిష్పక్షపాతంగాను' రాగద్వేషరహితంగాను' న్యాయం చెప్పడం జరుగుతుంది. కాని పాలనా న్యాయ నిర్ణయాధికారి ప్రభుత్వ విధానాన్ని అనువర్తింపచేసి ఫలితాలను సాధించవలె. కాబట్టి అతడు ప్రభుత్వ విధానానికి దాని ఫలితాలకు ముందుగానే అనుకూల మనస్కుడై ఉంటాడు. అతడు తనముందు ఉన్న వివాదాలను, బర్క్ చెప్పినట్లు తాటస్థ్యం వహించిన 'నిష్పక్షపాతి అయిన న్యాయమూర్తి' ఆకళింపు చేసుకొన్న విధంగా అవగాహన చేసుకోలేడు.[28] అతనికి వ్యక్తిగతంగా కాకపోయినా ఉద్యోగ సంబంధమైన వివక్ష అయినా ఉంటుంది.

(4) న్యాయమూర్తి స్వయంగా న్యాయ పాలనం చేస్తాడు. అతడు తన న్యాయస్థానం విధిని ఇతరులకెవ్వరికీ దత్తం చేయలేడు కాబట్టి, ఫలానా వివాదాన్ని ఎవరు పరిష్కరించినారు అన్న విషయం జగద్విదితంగా ఉంటుంది. పాలనా న్యాయ నిర్ణయం విషయంలో 'దత్తతకు' అస్కార

26. Schwartz, American Administrative Law.
27. Robson, Justice and Administrative Law, pp. 42-55.
28. Lchwartz, American Administrative Law, p. 61.

ముంది. చట్టరీత్యా 'మంత్రి' నిర్ణయం చేసినట్లుగా భావించినా దానిని యదార్థంగా అనామకంగా ఉండే అధీనోద్యోగి లేదా ఉద్యోగులు చేసి ఉండవచ్చు.

(5) ఇరుపక్షాలమధ్య వివాదం ఉండటం నిసలైన న్యాయస్థాన ప్రవృత్తి ముఖ్య లక్షణము. వివాదానికి పరిష్కారాన్ని ఆపేక్షించే వాది న్యాయస్థానానికి రావలసి ఉంది. ప్రతివాదికి న్యాయస్థానంలో హాజరుకావడానికి, వాది అభిప్రాయాలను ఖండించడానికి హక్కు ఉన్నది. పాలనా న్యాయ నిర్ణయంలో రెండు పక్షాలమధ్య తగవు లేకపోవచ్చు. అదీగాక పాలనా న్యాయనిర్ణేత తనంతటతానుగా క్రమబద్ధీకరణచర్య తీసుకొంటాడు. కాగా న్యాయస్థానంలోని న్యాయమూర్తికి ఎవరో వ్యక్తి ఫిర్యాదు చేస్తేతప్ప ఏ చర్యా తీసుకొనే అధికారం లేదు. పాలనా న్యాయ నిర్ణయం ఫిర్యాది, న్యాయమూర్తి-ఈ ఉభయుల కర్తవ్యాలనుకలిపి ఒకే సంస్థలో ఉంచుతుంది.

(6) న్యాయపాలనలో ఫిర్యాదికి తన అభిప్రాయాలను విన్నవించుకొనే హక్కు ఎప్పుడూ ఉంటుంది. ఇదేవిధంగా ప్రతిపక్షంచేసే వాదనను విని ఖండించడానికికూడా అతనికి హక్కు ఉంటుంది. న్యాయస్థానంలో ఎదిరికక్షివాని సాక్షిని ప్రశ్నలడగటం (Cross examination), న్యాయవాదపరమైన సహాయం కల్పించటం, ఉత్తరువులు చేయడం మొదలైనవి న్యాయస్థాన ప్రవృత్తిలో కొన్ని ముఖ్యలక్షణాలు. ఇవి వ్యక్తి స్వేచ్ఛకు రక్షణ కల్పించేవిగా పరిగణన పొందినాయి. పాలనా న్యాయ నిర్ణయంలో ఈ రక్షణలలో కొన్ని ఉండకపోవచ్చు. వ్యక్తిగతవిన్నపాలను రహస్యంగా వినకుండా, అనుమతిలేకుండానే న్యాయవాదిని నియమించ డానికి ఏ వాస్తవ విషయాలపైన లేదా ఏ సాక్ష్యాధారంపైన నిర్ణయం చేయబడిందో ఆ వివాదంతో సంబంధంఉన్న వ్యక్తి తెలుసుకొనే అవకాశం లేకుండా వివాదాన్ని పరిష్కరించవచ్చు.

(7) న్యాయస్థానాలలో వివాదాలను సుస్థాపితమైన సాక్ష్య నిబంధనలను అనుస రించి పరిష్కరిస్తారు. పాలనా న్యాయ నిర్ణయం విషయంలో ఈ నింబధనలను సడలించడమో, నిరుపయోగపరచడమో జరుగుతుంది. న్యాయస్థానం 'వదంతిని' సాక్ష్యంగా అంగీకరించదు. కాని పాలనా న్యాయ నిర్ణయ సంస్థ వదంతులనుకూడా పరిగణనలోకి తీసుకొంటుంది. పరిశోధనాసంఘం మాదిరిగా ఈ సంస్థకూడా యదార్థశోధనే తన లక్ష్యంగా భావిస్తుంది. ఈ సంస్థ వివాదం గురించి తనకు తెలిసిన సాధారణ విషయాలను పరిగణనలోకి తీసుకొంటుంది.

(8) న్యాయస్థానాలు హేతుబద్ధమైన నిర్ణయాలను చేయగా పాలక ట్రిబ్యునల్‌లు లేదా ఉద్యోగులు చాలా వివాదాలలో వారు ఏ హేతువులను, ఏ కారణాలను ఆధారంగా చేసుకొని నిర్ణయాలు చేసింది చెప్పకుండానే తమ నిర్ణయాలను ప్రకటిస్తారు.

న్యాయస్థానపరమైన న్యాయపాలనకు పాలనా న్యాయానికి మధ్య తారతమ్యాన్ని తెలిపే అంశాలలో చాలావాటిని విమర్శకులు సవాలు చేసివారు. ఉదాహరణకు, న్యాయస్థానాలు ఎల్లకాలమూ నిర్దిష్టమైన న్యాయసూత్రాలను అనుసరించి నిర్ణయాలు చేస్తాయనీ, ప్రభుత్వ విధానానికి అనుగుణంగా వ్యవహరించవనీ, విచేచనను ఉపయోగించవనీ, చెప్పడం సరికాదని తోసిపుచ్చడం జరిగింది. న్యాయస్థానాల నిర్ణయాలపై చాలావరకు సమకాలీన సాంఘిక నైతిక ప్రమాణాల ప్రభావం ఉంటుంది. న్యాయమూర్తి కూడా తదితర మానవులవలె సహజంగా ప్రామాణిక విలువలపట్ల మానసికంగా అనుకూల వైఖరితో ఉంటాడు. నిర్దిష్ట న్యాయసూత్రాలు కూడ సర్వకాల సర్వావస్థలకు సరిపడేటంత పరిపూర్ణంగా ఉండవు కాబట్టి న్యాయమూర్తులు కూడ వివేచనను ఉపయోగించే అవకాశం ఉంది. ఈ వివేచనను ఉపయోగించడంవల్లనే న్యాయమూర్తులు తమ నిర్ణయాలను అనుసరించి న్యాయసూత్రాలను రూపొందిస్తారని అంటారు. పాలనా న్యాయనిర్ణేతలకు స్వాతంత్ర్యం ఉండదన్న విషయాన్ని కూడా తోసిపుచ్చడం జరిగింది. వారికి ఉన్న స్వాతంత్ర్య రక్షణలు న్యాయమూర్తులకు ఉండే వాటంత గణనీయంగా ఉండక పోవచ్చు. కాని ఆచరణలో వారు ఈ రక్షణలను చాలావరకు పొందుతారు. ఫ్రాన్స్‌లోని పాలనా న్యాయస్థానాలు, అమెరికాలోని స్వాధీన వినియామక సంఘాలు, బ్రిటన్, అమెరికా తదితర దేశాలలో కనపడే పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు న్యాయనిర్ణయ విధులను నిర్వర్తించే పాలక సంస్థలకు అధీనమైనవికావు. న్యాయస్థాన ఉత్తరువులకు గాని పాలనా న్యాయనిర్ణయానికిగాని విధిగా ఇరుపక్షాల మధ్య తగవు ఉండనక్కరలేదు. అన్ని దేశాలలోను పాలనా న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియలో వ్యక్తిగతంగా విన్నవించుకొనే హక్కు, ప్రతిపక్షంచేసే వాదనలను తెలుసుకొని వాటిని ఖండించడానికి అవకాశం హేతుబద్ధంగా నిర్ణయాలు చేయడం మొదలైనవి అంతర్భాగంగా ఉంటాయి. ఉదాహరణకు అమెరికాలోని 1946 వ సంవత్సరం పాలనా ప్రక్రియ చట్టాన్ని పరిశీలించండి. అది పాలనా న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియను న్యాయస్థాన నిర్ణయ ప్రక్రియలో చాలావరకు సమైక్యపరుస్తుంది.

పాలనా న్యాయాన్ని న్యాయస్థానాలకు బదులుగా పాలక సంస్థలు చేసినంతమాత్రాన దీనిని న్యాయస్థానాలుచేసే న్యాయపాలన నుంచి వేరుపరచనవసరం లేదని ఈ విమర్శల సారాంశము. న్యాయ (Judicial), అర్ధన్యాయ (Quasi-Judicial) లకు గల తారతమ్యమూ, మరొక వంక అర్ధన్యాయానికి పాలనా న్యాయానికిగల వ్యత్యాసమూ ఎల్లవేళలా స్పష్టంగా గోచరించేవికావు. ఈ హేతువు కారణంగా న్యాయవాదిగాని, న్యాయమూర్తిగాని సంస్కరణవాదిగాని సిసలైన న్యాయస్థాన ఉత్తరువులకు కల్పించే రక్షణలనే పాలనా న్యాయ నిర్ణయాలకుకూడా కల్పించవలెనని డిమాండ్ చేయగలుగుతున్నారు.

పాలనా న్యాయనిర్ణయాభివృద్ధికి కారణాలు
(Reasons for the Growth of Administrative Adjudication)

ఆధునిక పారిశ్రామిక సంఘంలోని అభాగ్యులను రక్షించడానికి, ప్రజాశ్రేయస్సును సాధించడానికి రాజ్యం చురుకుగా జోక్యం చేసుకొని తదనుకూలచర్య తీసుకోడానికి దత్త శాసనం ఆవశ్యక మయింది. ఈ కారణంవల్లనే పాలనా న్యాయ నిర్ణయ ప్రక్రియ కూడా అభివృద్ధి కావడానికి హేతువేర్పడినది. రాజ్యాధికార పరిధి విస్తృతం కావడంవల్లనూ,

నానాటికీ శాసనాలు అసంఖ్యాకంగా పెరిగిపోతున్నందువల్లనూ, పరిష్కరించ వలసిన వివాదాలు గణనీయంగా పెరిగిపోవడమేకాక ,వాటిలో చాలా వివాదాలు న్యాయశాస్త్రంలో నిష్ణాతులైన న్యాయమూర్తుల పరిజ్ఞానానికికూడా అతీతమైన, అత్యంత ఉన్నతమైన సాంకేతిక సమస్యలకు సంబంధించి ఉంటాయి. న్యాయమూర్తులు వ్యష్టివాద సంబంధమైన సామాన్య న్యాయసాంప్రదాయాలలో మునిగి తేలుతుంటారు. ఈ సామాన్య న్యాయం సాధారణంగా ఆధునిక సాంఘిక, వినియామక శాసనంలోని నవ్యభావాన్ని గ్రహించడంలో విఫలమవుతుంది. అందువల్ల న్యాయస్థానాలకు అనుబంధంగాఉండి కొన్ని విషయాలలో న్యాయస్థానాల విధులకు ప్రత్యామ్నాయంగాను నిర్వర్తించగల కొత్తరకం పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు అవతరించినందువల్ల మనం హర్షించుతాము. అవి ఏర్పడటానికి క్రింది కారణాలను చెప్పవచ్చు.

(1) న్యాయస్థానాల ప్రక్రియ కాలహరణంతోను, ఖర్చుతోను కూడుకొన్నది. అప్పీలు చేసుకొనేహక్కుపై పరిమితి లేకపోవడంవల్ల ఆలస్య మవుతుంది. న్యాయస్థాన, న్యాయవాది రుసుములు చెల్లించవలసి ఉండటంవల్ల అది ఖర్చుతో కూడినది అయింది. న్యాయాన్ని ఆలస్యంగా చెప్పడం అంటే న్యాయాన్ని త్రోసిపుచ్చినట్లేనని భావిస్తారు. ఆత్మరక్షణ కోసం న్యాయస్థానాల మీద, చట్టం మీద చాలా ఎక్కువగా ఆధారపడే సామాన్య మానవునికి న్యాయము భరింపరాని ఖర్చుతో కూడినదవుతుంది. సాంఘిక భీమా చట్టం వంటి కొన్ని ఆధునిక శాసనాల మూలంగా ఉత్పన్నమయ్యే వివాదాలు ప్రతి సంవత్సరమూ వేల సంఖ్యలో ఉన్నాయి. ఈ వివాదాలలో చాలా భాగం న్యాయపరిష్కారానికయ్యే ఖర్చులనుకూడా భరించలేని నిరుపేద వర్గాలకు సంబంధించినవే. కాబట్టి ప్రస్తుతావసరం తీరడానికి చౌకగాను, అతి శీఘ్రంగాను న్యాయాన్ని చెప్పగల ప్రత్యామ్నాయ యంత్రాంగం కావలె. పాలనా న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియ, పాలనట్రిబ్యునల్‌లు ఈ అవసరం తీర్చడానికే వెలసినాయి.

(2) సాంకేతిక విషయాలతో నిండిఉన్న వివాదాలలో నిపుణులైనవారి నిర్ణయాలను పొందడానికి పాలనా న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియ అమలులోకి వచ్చింది. ఆధునిక నియంత్రిత, సాంఘిక శాసనాల మూలంగా ఉత్పన్నమయ్యే వివాదాలు తరచుగా కొత్త సమస్యలను, శాసనేతరమైన (Non-legal) సమస్యలను సృష్టిస్తాయి. (ఉదాహరణకు: రాజ్యం స్వాధీనపరచుకొనబోయే ఆస్తి విలువ ఎంత; పెట్టుబడికి తగినరాబడి ఎంత; కర్మాగారంలో పనికి సంబంధించినంతవరకు ఏయే పరిస్థితులను ఆరోగ్యకరమైనవిగాను, రక్షితమైనవిగాను పరిగణించవలె; అంగవైకల్యం పొందిన కార్మికునికి ఎంత నష్టపరిహారం ఇస్తే సహేతుకంగా ఉంటుంది; వంతెనలను దాటవలసిన వాహనాలు మోసుకొనిపోవు బరువును ఎంతమేరకు నిర్ణయిస్తే సహేతుకంగా ఉంటుంది; మొదలైనవి.) ఇటువంటి సమస్యలను చాకచక్యంగా పరిష్కరించడానికి న్యాయశాస్త్రంలో శిక్షణ కంటె ఆయా విషయాలలో నిష్ణాతమైన పరిజ్ఞానం అవసరము. కాబటి

అనేక రంగాలలో నిపుణులైనవారితో నిర్వహించబడే ట్రిబ్యునల్‌ల ఆవశ్యకత ఎంతైనా ఉంది.

(3) శాసనాన్ని అమలుచేయడంలో సాంఘిక ఆర్థికవిధానంతో ప్రమేయంఉన్న వివాదాలు తలెత్తితే వాటిని పరిష్కరించడానికి పాలనా న్యాయ నిర్ణేతలు అవసరమవుతారు. వారు ఆ విధానానికి సుముఖులుగా ఉండి సరిఅయిన ప్రాధాన్యాన్ని ఇస్తారు. పాతకాలపు న్యాయశాస్త్రంలోని వ్యష్టివాద భావనలకు పరిమితమై న్యాయశాస్త్రపరంగా శిక్షణ పొందిన న్యాయ మూర్తులు ఆధునిక శాసన నూతన భావాన్ని తరచుగా గ్రహించలేరు, లేదా దానిని అనుసరించడానికి సమ్మతించరు. వారు సంఘ క్షేమానికి బదులుగా వ్యక్తి హక్కులను ప్రత్యామ్నాయపరచవలసిన అగత్యాన్ని నొక్కి చెప్పుతూ ఆధునిక శాసనాన్ని నిర్వీర్యపరుస్తారు.

(4) సంక్షేమం చేకూరడానికి సాంఘిక విధానాన్ని, శాసనాన్ని 'విచక్షణా రాహిత్యంగా అమలుపరచడం' తరచుగా అవసరమవుతుంది. న్యాయ స్థానాలు ఏదో ఒక ప్రభుత్వేతరపక్షం లేదా అర్జీదారు నివేదించుకొంటే తప్ప స్వయంగా ఎన్నడూ ఏ పనీ చేయలేవు. న్యాయస్థానానికి వెళ్ళ డానికే నానాయాతనలుపడేకంటే తనకు జరిగిన అన్యాయాన్ని భరించడం మేలని సామాన్య పౌరుడు సహజంగా భావిస్తాడు. పాలన ట్రిబ్యునల్‌లకు చాలాసందర్భాలలో తమంతటతామే న్యాయాతిక్రమణలను కనుగొనడానికి, పరిశోధించడానికి, అతిక్రమించినవారిని శిక్షించడానికి అధికారం ఉంది. అంతేకాదు, శాసనం అమలుకు అవి అనుసరించవలసిన క్రమబద్ధీకరణ విధానాన్ని రూపొందించుకొనే అధికారంకూడా ఉంది. అవి శాసనాన్ని అవసరమయినచోట్ల ''విచక్షణారాహిత్యంగా అమలు చేయగల'' సాధనా లుగా ఉపకరిస్తాయి.

పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు, న్యాయస్థానాలు
(Administrative Tribunals and Courts)

పాలనట్రిబ్యునల్‌లు, సాధారణ న్యాయస్థానాలతో రెండువిషయాలలో విభేదిస్తాయి. అవి (1) నిర్మాణము, (2) ప్రక్రియ, నిర్మాణానికి సంబంధించినంతవరకు చెప్పవలెనంటే, వాటిలో పనిచేసేది పాలకోద్యోగులేకాని న్యాయమూర్తులుకాదు. వాటి ప్రక్రియ న్యాయస్థానాల ప్రక్రియకంటె చాలా క్లుప్తంగాను, నియమబద్ధంకాకుండాను (Informal) ఉంటుంది. అందువల్ల మామూలు సాక్ష్యనిబంధనలను పాటించరు. తరచుగా న్యాయవాదులనుకూడా అనుమతించరు. విచారణాధికారి లేదా ట్రిబ్యునల్ ప్రశ్నల పరంపరలువేసి యదార్థ విషయాలను తొందరగా రాబట్టి శీఘ్రంగా నిర్ణయాలను చేయడం జరుగుతుంది.

వివిధదేశాలలోని పాలనట్రిబ్యునల్‌లు
(Administrative Tribunals in Various Countries)

ఫ్రాన్స్‌వంటి ఖండాంతరదేశాలలో దిగువస్థాయి ట్రిబ్యునల్‌లుచేసిన నిర్ణయాలపై వచ్చిన అప్పీళ్ళను విచారించడానికి 'కౌన్సిల్ ఆఫ్ స్టేట్' అగ్రగామిగాఉన్న పాలన న్యాయ

స్థానాల క్రమానుగత శ్రేణి ఉంది. అది ఇతరదేశాలలోని సాధారణ న్యాయస్థానాలవలె పరిపూర్ణమైన పద్ధతిని పాటిస్తుంది.

తమ తమ సాంప్రదాయాల ప్రభావానికి లోనైన ఆంగ్లో-శాక్షన్ దేశాలలోను, భారతదేశంవంటి దేశాలలోను పాలనట్రిబ్యునల్‌ల అభివృద్ధి అస్తవ్యస్తంగా ఉంది. అవసరం వచ్చినప్పుడల్లా వాటిని స్థాపించినారు. వాటిసంఖ్య ఇప్పుడు చాలా ఎక్కువగాఉన్నా వాటిని పొందిక అయినవిధంగా వ్యవస్థీకరించలేదు. వాటి నిర్మాణం, ప్రక్రియ ఒక సంఘటనకు మరొక సంఘటనకు భేదంగా ఉంటాయి. అదీగాక ఈ ట్రిబ్యునల్‌ల తీర్పులపై వచ్చే అప్పీళ్ళను విచారించే ఉన్నతాధికార ట్రిబ్యునల్ ఒక్కటైనా లేదు.

ఇంగ్లండ్‌లో అసంఖ్యాకమైన పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు ఉన్నాయి. ఉదాహరణకు రైల్వే న్యాయస్థానాలు, రవాణా ట్రిబ్యునల్, రోడ్డురవాణా లైసెన్స్‌లను మంజూరుచేసే అధికారులు, జాతీయారోగ్య సేవాట్రిబ్యునల్‌లు (National Health Service Tribunals), పాఠశాల ట్రిబ్యునల్‌లు, జాతీయ భీమా ట్రిబ్యునల్‌లు, జాతీయ సహాయక ట్రిబ్యునల్‌లు (National Assistance Tribunals), పెన్షన్‌ల ట్రిబ్యునల్‌లు, అద్దెకు సంబంధించిన వివాదాలను పరిష్కరించే ట్రిబ్యునల్‌లు (Rent Tribunals), 'లోకల్ వాల్యేషన్ ట్రిబ్యునల్'లు (Local Valuation Tribunals), భూమి తగవులను పరిష్కరించే ట్రిబ్యునల్‌లు (Land Tribunals) మొదలైనవి.[29] వీటికి అదనంగా మంత్రులకు ఇచ్చిన న్యాయాధికారాలు ఉండనేఉన్నాయి. ఉదాహరణకు రవాణాశాఖామంత్రి ఆరోగ్యశాఖామంత్రి పట్టణ, దేశీయ ప్రణాళికామంత్రి, దేశీయాంగశాఖ కార్యదర్శి మొదలైన వారి శాఖలు న్యాయాధికారాలను నిర్వర్తిస్తాయి. జిల్లా ఆడిటర్లు, మైత్రీసంఘాల (Friendly Societies) రిజిస్ట్రార్‌వంటి ఉద్యోగులకు న్యాయనిర్ణయాధికారాలను కూడా ఇచ్చినారు.

భారతదేశంలో వీటి అభివృద్ధి బ్రిటన్‌లో మోస్తరుగానే ఉంది. ఆర్థిక సాంఘిక శాసనాల విషయంలో వెనుకబడినతనంవల్ల ఈ దేశంలో ట్రిబ్యునల్‌లు బ్రిటన్‌లోవలె అసంఖ్యాకంగా లేవు. అయినా ఈ దేశాన్ని నిర్లక్ష్యపరచలేము. బ్రిటన్‌లోవలె ఇక్కడ కూడా ఒక్కొక్కప్పుడు ఆదాయంపన్ను అప్పీళ్ళు ట్రిబ్యునల్‌లు, రివెన్యూబోర్డ్‌లు, కార్మిక పారిశ్రామిక న్యాయస్థానాలు, కార్మిక అప్పీళ్ళ ట్రిబ్యునల్‌లు మొదలైనవాటివంటి ప్రత్యేక ట్రిబ్యునల్‌లకూ, మరికొన్ని విషయాలలో ప్రభుత్వశాఖలకూ లేదా ఆయా ఉద్యోగులకూ న్యాయనిర్ణయాధికారాన్ని ఇవ్వడం జరుగుతుంది; అందువల్ల వ్యవసాయక ఋణాలపై కోతను విధిస్తూ చేసిన శాసనాన్ని అనుసరించి స్థానిక సంస్థలు మొదలైనవి జారీచేసిన ఆదేశాలపై వచ్చిన అప్పీళ్ళవిషయంలో జిల్లాకలెక్టర్‌కు లేదా డిప్యూటీకమీషనర్‌కు న్యాయనిర్ణయాధికారాలున్నాయి.

అమెరికాలో పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు నాలుగురకాలుగా ఉంటాయి.[30]

---

29. For a comprehensive list of these. See Robson, Justice and Administrative Law, pp. 19-316 and Pollard, Administrative Tribunals at Work, pp. 131-144.

30. White Introduction to the Study of Public Administration, 552-553

(1) స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిగల పాలనా న్యాయస్థానాలు ఉన్నాయి. (ఉదాహరణకు, అమెరికా కస్టమ్స్ న్యాయస్థానం, పన్నుల అప్పీళ్ళ బోర్డు, స్వత్వాల న్యాయస్థానం (Court of claims) మొదలైనవి. వీటిలోని సభ్యులను న్యాయమూర్తులంటారు. వారు సత్ప్రవర్తనాపరులుగా ఉన్నంత కాలమూ పదవిలో కొనసాగుతారు. వారు న్యాయనిర్ణయం తప్ప మరేపనీ చేయరు. ఈ ట్రిబ్యునల్‌ల ప్రక్రియకూడా నాయ్యస్థానాల ప్రక్రియను పోలిఉంటుంది.

(2) 'పేటెంట్ ఆఫీసు' (Patent Office) లోని అప్పీళ్ళబోర్డు లేదా 'వెటరన్ల పాలన' (Veterans Administration) లోని 'వెటరన్ల' అప్పీలుబోర్డువంటి ప్రత్యేకమైన పాలనా న్యాయస్థానాలు ఉన్నాయి. ఇవి కొన్ని పాలక కక్షల (Units) కు అంతర్భాగాలు. వీటి సభ్యులను న్యాయమూర్తులని పిలవరు. వీరు కూడా న్యాయ నిర్ణయంతప్ప మరి యే పాలనా కార్యాన్ని చేయరు.

(3) అంతర్ రాష్ట్రీయ వాణిజ్య సంఘం (Inter State Commerce Commission), ఫెడరల్ వర్తక సంఘం (Federal Trade Commission) వంటి తదితర వినియామక సంఘాలు ఉన్నాయి. వీటికి అర్ధ శాసనాధికారాలు, పాలనాధికారాలు, న్యాయ నిర్ణయాధికారాలతో సహా అన్ని రకాల అధికారాలు ఉంటాయి. వీటి సభ్యులను కూడా న్యాయమూర్తులనరు. వీరిని పరిమిత కాలంపాటు దేశాధ్యక్షుడు నియమిస్తాడు. చట్టంలో స్పష్టం చేయబడిన హేతువుల మీదనే ఇతడు వీరిని తొలగించవచ్చు. ఈ సంఘాలకు కార్యవర్గ నియంత్రణ బారి నుంచి స్వతంత్ర ప్రతిపత్తి ఉంది.

(4) సముద్రతనిఖీ (Marine Inspection) నౌకాయానాల సంఘం, పౌర విమానాలసంస్థ మొదలైన వాటివంటి లైసెన్స్‌లు ఇచ్చే సంస్థలు ఉన్నాయి. కార్యవర్గశాఖలకు లేదా వాటి అధిపతులకు (ఉదాహరణకు : వ్యవసాయశాఖ కార్యదర్శి) న్యాయ నిర్ణయాధికారాలనుకూడ ఇచ్చినారు. కాని అమెరికాలో కార్యవర్గశాఖలకంటె స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిగల పాలనా సంస్థలకే న్యాయ నిర్ణయాధికారాలనిచ్చే ధోరణి ఇటీవలనుండే కనపడుతున్నది.[31]

అమెరికాలో పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు సుమారు 50 కి పైగా ఉంటాయి. పోల్లార్డ్ వ్రాసిన 'పాలన ట్రిబ్యునల్‌ల కార్యాచరణ' అనే పుస్తకంలో ట్రిబ్యునల్‌ల జాబితా 14 పేజీలకు తక్కువ లేకుండా ఉండటంచూస్తే బ్రిటన్‌లో అమెరికాలోకంటె చాలా ఎక్కువ ట్రిబ్యునల్‌లు ఉన్నాయని తెలుస్తుంది. అయితే వాటి నిర్మాణ, ప్రక్రియ విషయాలలో పరస్పరం విభేదిస్తాయి. వాటిని సమన్వయపరచడానికి ఇంతవరకు ఎటువంటి ప్రయత్నమూ చెయ్యలేదు. వాటిలో కొన్నింటిలో ఒక్కొక్క ఉద్యోగి మాత్రమే ఉంటే మరికొన్నింటికి ఉద్యోగులు బహుళ సంఖ్యలో ఉంటారు. కార్యవర్గ నియంత్రణ బారి నుంచి కొన్నింటికి స్వాతంత్ర్యం లేదా అర్ధ స్వాతంత్ర్యం ఉంటే మరి కొన్నింటికి శాఖీయ స్వభావం ఉంటుంది.

31. **Schwartz, American Administrative Law, p. 52.**

వాటి విధి నిర్వహణ బహిరంగంగా గాని తదితర విధంగా గాని జరగవచ్చు. వ్యక్తిగత విచారణను అనుమతించవచ్చు లేదా అనుమతించకపోవచ్చు. న్యాయవాదులు ఆయా పక్షాల తరఫున హాజరు కావడానికి అనుమతిని ఇవ్వవచ్చు లేదా ఇవ్వకపోవచ్చు. చేసిన నిర్ణయానికి హేతువులను పేర్కొనవచ్చు లేదా పేర్కొనకపోవచ్చు. అప్పీళ్ళకు అనుమతిని ఇవ్వవచ్చు లేదా ఇవ్వకపోవచ్చు.

న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియ (The Adjudicatory Procedure)

న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియ పటిష్టమైనది కావడానికి రెండు అపేక్షితాలుండవలె, (i) అది నియమబద్ధంగా ఉండక, చౌకగా, శీఘ్రంగా న్యాయాన్ని చేకూర్చేటంతటి సరళంగా ఉండవలె. (ii) దానికి వ్యక్తి స్వేచ్ఛపట్ల గౌరవభావంకూడా ఉండవలె. ఈ రెండు అపేక్షితాలు విభేదించవచ్చు. నియమబద్ధతారాహిత్య, అదృఢత్వ లక్షణాలు ట్రిబ్యునల్‌లకు వివేచనాధికారాన్ని చాలా ఎక్కువగా ఇవ్వవలసిన ఆవశ్యకతను గుర్తిస్తాయి. కాగా వ్యక్తి స్వేచ్ఛకు రక్షణ కల్పించవలెనంటే న్యాయశాఖ కల్పించే రక్షణలువంటివి అవసరమవుతాయి. అయితే, ఈ రెండు అపేక్షితాలను సమతౌల్యపరచడమనేది పెద్ద సమస్య.

అమెరికాలో న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియను అదృఢత్వలక్షణం భంగంకాని విధంగా చాలా వరకు న్యాయశాఖీకరణ చేయడం జరిగింది. అమెరికన్ న్యాయవాదులు పాలన ప్రక్రియను అవసరమయిన రక్షణలకు లోబరచవలసినదిగా పెద్ద ఎత్తున ఆందోళన జరిపిన ఫలితంగా 1946 వ సంవత్సరం పాలనా ప్రక్రియ శాసనం చేయడం జరిగింది. అమెరికన్ న్యాయ నిర్ణయ ప్రక్రియలోని ముఖ్యమైన దశలు ఏవంటే (1) కార్యక్రమ ఉపక్రమణిక (Imitation of Proceeding), (2) నోటీసు, (3) విచారణ, (4) రుజువు లేదా సాక్ష్యము, (5) నిర్ణయము. వీటిలో ప్రతి ఒక్కటి అమెరికా రాజ్యాంగమౌలిక లక్ష్యాలకు అనుగుణమైన ప్రవృత్తినే పాటించవలె. వీనిలోని ప్రతి దశలో జరిగేదేమిటో మనం క్లుప్తంగా పరిశీలించుదాము.

(1) *ఉపక్రమణ* (Initiation)

వినియామక సంఘంవంటి పాలక సంస్థ స్వయంగాగాని సమస్యతో సంబంధం ఉన్న పక్షం ప్రోద్బలంవల్లగాని న్యాయనిర్ణయానికి సంబంధించిన విచారణ చేయడానికి ఉద్యమించవచ్చు. ఈ రెండు హేతువులలో దేని విషయంలోనైనాసరే ఆ సంస్థలోని సిబ్బంది చేసిన ప్రాథమిక పరిశోధన, సిఫారసుల ఆధారంగానే విచారణను ఉపక్రమించడం జరుగుతుంది. వివాదం విస్పష్టంగా ఉన్నదనే భావం కలిగేవరకు నియమబద్ధమైన విచారణా కార్యక్రమాలను ప్రారంభించవు.

(2) నోటీసు (Notice)

లాంఛనప్రాయమైన ప్రాథమికచర్య తీసుకొన్న తరవాత విచారణ జరపనున్నట్టుగా వివాదంతో సంబంధంఉన్న పక్షాలకు నోటీసు ఇవ్వవలె. ఆ నోటీసులో కింది వివరాలు ఉండవలె :

(i) విచారణ జరిగే సమయం, స్థలం, విచారణ స్వభావము;

(ii) ఏ శాసనాధికారాన్ని అనుసరించి విచారణ జరపబడుతుంది;
(iii) యదార్థవిషయాలను, చట్టసంబంధమైన విషయాలను ధృవీకరించే చెప్పడం జరుగుతుంది.[32]

(3) విచారణ (Hearing)

నోటీసు తరవాత విచారణ జరుగుతుంది. వివాదాన్ని పరిష్కరించబూనిన న్యాయనిర్ణయ సంస్థ అధిపతి సమక్షంలోనే విధిగా విచారణ జరగనవసరంలేదు. కార్యభారం దృష్ట్యా అది ఆచరణయోగ్యం కాదుకూడా. అందువల్ల న్యాయనిర్ణయసంస్థకు అధీనమైనశాఖ లేదా వినియామక సంఘంలోని అధీనోద్యోగులు విచారణను జరుపుతారు. వారు సాక్ష్యాన్ని, ఉభయపక్షాల వాదాలను నమోదుచేసి న్యాయనిర్ణయ సంస్థకు పంపుతారు. విచారణాధికారిని పరీక్షకుడనీ, మధ్యవర్తి అనీ, ముఖ్య అధికారి (Presiding Officer) అనీ ఇంకా అనేక విధాలుగా పిలుస్తారు. ఒక్కొక్కప్పుడు ముగ్గురు లేదా అంతకంటె ఎక్కువమంది అధికారులతో కూడిన సంఘం విచారణ జరుపుతుంది. · న్యాయనిర్ణయంలో విచారణాధికారికి ఉండే హోదా, అధికారాలు చాలా కీలకమైనవి. 1946 వ సంవత్సరం పాలనా ప్రక్రియ చట్టం విచారణాధికారుల హోదాకు చాలావరకు స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిని కలుగజేస్తుంది. సివిల్ సర్వీస్ కమీషన్ ఏదైనా సత్సాంప్రదాయాన్ని నెలకొల్పడానికిమాత్రమేవారిని తొలగించవలెన నిర్ణయించవచ్చును. వారు విచారణాధికారికి సంబంధించని విధులను వేటినీ నిర్వర్తించరాదు.[33] (ఉదాహరణకు పరిశోధన, నేరారోపణ). విచారణాధికారులు సర్వస్వతంత్రులు కారనిగాని, ఫిర్యాది కర్తవ్యాలను న్యాయమూర్తి విధులను ఒక్కడే నిర్వర్తిస్తున్నాడనిగాని చేసే ఫిర్యాదును తొలగించడానికి ఈ విధంగా చేయడం జరిగింది. ఒక న్యాయనిర్ణయ సంస్థలోని విచారణాధికారికి వేరొకదానిలోని ఆ అధికారికి ఉండే అధికారాలలో సామ్యం లేదు. కొంతమందికి కేవలం అధ్యక్షత వహించడానికి, క్రమపద్ధతిని పాటించడానికి, సాక్ష్యాన్ని నమోదు చేయడానికి మాత్రమే అధికారాలు పరిమితంకాగా మరికొంతమందికి న్యాయమూర్తికి ఉండే విచారణాధికారం ఉంటుంది.

ఏదైనా వివాదంలో ప్రత్యేక పరిస్థితులమూలంగా మరొకవిధంగా విచారణ జరపవలసిఉంటే తప్ప (సెక్యూరిటీల, ఎక్స్చేంజి కమిషన్ముందు ఉన్న వివాదాలలో బహిరంగ విచారణవల్ల ప్రతివాదికి మరింత హాని జరుగుతుందనుకొన్నప్పుడు) అమెరికా న్యాయనిర్ణాయక సంస్థలు ఎప్పుడూ బహిరంగంగానే విచారణలు జరుపుతాయి. నిబంధనల ప్రకారం ఇరు పక్షాలకు న్యాయవాదులను తమ ప్రతినిధులుగా నియమించుకొనే అర్హత ఉంది.

నియమబద్ధమైన విచారణ న్యాయస్థాన విచారణతరహాలో జరుగుతుంది. పరీక్షకుడు విచారణలను లాంఛనప్రాయంగా ఉపక్రమిస్తాడు. ఉభయపక్షాలను పిలుస్తాడు. విధానాన్ని గురించి తన మౌఖిక సమీక్షను ప్రకటించుతాడు. ఆ ప్రకటనాంశాలు యదార్థమేనని ఉభయపక్షాలు సమ్మతించవలె. పరీక్షకుడు సాక్షులచేత ప్రమాణం చేయించవలె. రికార్డు రూపంగా భద్రపరచవలసిన ప్రదర్శిత వస్తువులను స్వీకరించవలె. ఇచ్చిన సాక్ష్యాన్ని అంగీకరించడమో, తోసిపుచ్చడమో చేయవలె. న్యాయవాదులను వాద ప్రతివాదాలు

32. U.S. Administrative Procedures Act, 1946, Sec. 5 (a).
33. Ibid., Sec. 11.

చేయడానికి అనుమతిస్తాడు. అయితే విచారణలన్నీ నియమబద్ధంగా జరగవు. కాని చాలాభాగం ఈ కోవకే చెందుతాయి.

అమెరికాలో విచారణలు పైనచెప్పినవిధంగా జరిగితే ఇంగ్లండ్‌లో కొన్నిరకాల మంత్రివర్గ నిర్ణయాలగురించి మంత్రుల తనిఖీదారులు బహిరంగంగా స్థానిక విచారణలను జరుపుతారు. ఈ రెండింటికీ తేడా ఏమంటే, ఇంగ్లండ్‌లో విచారణ జరిపే తనిఖీదారు సాధారణంగా న్యాయవాదవృత్తిలో సభ్యుడై ఉంటే అమెరికాలోని విచారణాధికారి సర్వ సామాన్యంగా ఆయా వివాదాలకు సంబంధించిన విషయాలలో నిపుణుడై ఉంటాడు.

(4) సాక్ష్యము (Evidence)

సాక్ష్యానికి సంబంధించిన సాంకేతికమైన నిబంధనలు పాలన ట్రిబ్యూనల్‌ల ప్రక్రియకు వర్తించవు. 'వదంతిని' పరిగణనలోనికి తీసుకొనేవిధంగా చాలాతరచుగా సాక్ష్యనిబంధనను సడలించుతారు. రుజువుపరచనక్కరలేని కొన్ని విషయాలను ట్రిబ్యూనల్ ప్రభుత్వ నోటీసు లేదా పాలననోటీసుద్వారా తెలుసుకోవచ్చు. అయితే వివాదాన్ని కేవలం 'వదంతి' లేదా 'ప్రభుత్వ నోటీసు' మీదనే పూర్తిగా ఆధారపడి నిర్ణయం చేయవచ్చునని దీని భావంకాదు. న్యాయస్థానాలు "న్యాయావశిష్ట నిబంధన" ('Legal Residuim Rule'), "సమృద్ధ సాక్ష్యనిబంధన" ('Substantial Evidence Rule') అనబడేవాటిని పాటించవలసి నదిగా పట్టుపట్టినాయి. ఈ నిబంధనల భావమేమంటే, ఏ నిర్ణయం చేసినా వివాదానికి సంబంధించిన రికార్డులో దానికి చట్టసమ్మతమైన సాక్ష్యాధారం ఉండవలె.

(5) నిర్ణయము (The Decision)

అమెరికాలో విచారణను నిర్వహించి సాక్ష్యాన్ని నమోదుచేసే న్యాయనిర్ణాయక సంస్థలకు, విచారణాధికారికి లేదా పరీక్షకునికి నిర్ణయాధికారంలేదు. అతడు తుది నిర్ణయాధి కారంగల సంస్థకు తాను నమోదుచేసిన సాక్ష్యాన్ని, వాదోపవాదాలను పంపుతాడు. ఆ సంస్థ వాటిని మరికొంతమంది అధీనోద్యోగులచేత పరిశోధనావిశ్లేషణలను జరిపించి వారు చేసిన సిఫారసును ఆధారంగా చేసుకొని తుదినిర్ణయాన్ని చేస్తుంది. అందువల్ల 'నిర్ణయం చేసేవాడు విచారణకూడా చేయవలె' అనే న్యాయశాఖీయ ఆచరణ లేకుండాపోయింది. ఈ పరిస్థితులవల్లనే పాలన నిర్ణయాలు న్యాయబద్ధంగా ఉంటాయన్న విశ్వాసం ప్రజలలో లేకుండా పోయింది.

1946 వ సంవత్సరం పాలనా ప్రక్రియ చట్టం ఈ ఇబ్బందిని తొలగించడానికి ఏదైనా ఒక సంస్థ తన రికార్డునంతా స్వయంగా పరిశీలించి తనంతటతానే ప్రాథమిక విచారణచేసిన సందర్భాలలో, విచారణను నిర్వహించిన ఆఫీసరు ఆ వివాదాన్ని ప్రాథమికంగా నిర్ణయం చేయగల సందర్భాలలో, నియమితకాలంలోగా ఆ సంస్థకు అప్పీలు చేయకపోయినా లేదా ఆ సంస్థ ప్రతిపాదనపై సమీక్ష లేకపోయినా ఆటువంటి నిర్ణయం ఆ సంస్థదే అవుతుందని విధించింది.[34] విచారణాధికారులకు ఈ అదనపు బాధ్యత ఉన్నదృష్ట్యా, ఈ పదవులకు సమర్థులైన వ్యక్తులనే నియమించవలెననికూడా ఈ చట్టం విధిస్తుంది. వారి పదవీకాలానికి భద్రత ఉండవలె. పరీక్షకులుగా వారికుండే విధులకు విరుద్ధమైన వాటిని వారు నిర్వర్తించ

34. Administrative Procedure Act, 1946, Sec. 8.

రాదు.[35] వారి నియామకం, పదోన్నతి మొదలైనవి సివిల్ సర్వీస్ కమిషన్ నిబంధనల ప్రకారం జరుగుతాయి. ఈ నిబంధనల ప్రకారం వారు 'న్యాయస్వభావం, ధర్మచింతన' గల వ్యక్తులై ఉండవలె. ఇప్పటివరకు ప్రాథమిక నిర్ణయం చేయడం లేదా సిఫారసు చేయడం వారి కర్తవ్యంగా ఉంది. విచారణాధికారికంటె భిన్నమైన వ్యక్తి లేదా సంస్థ నిర్ణయంచేసే సందర్భాలలో అతడు ఆ వ్యక్తికి లేదా సంస్థకు తన నివేదికను సమర్పించుతాడు. తుదినిర్ణయానికి ఈ నివేదికే ఆధారభూతమవుతుంది. అందువల్లనే వివాదంలోని ఉభయపక్షాలు ఆ నివేదికను అవసరమైతే సవాలు చేయడానికి, వ్యతిరేకించడానికి వీలుగా ఉండేటందుకు దానిలోని అంశాలను ముందుగా తెలుసుకోవలెనని కుతూహలపడుతుంటాయి. ఇంగ్లండ్‌లో తనిఖీదార్ల నివేదికలను రహస్యపత్రాలుగా భావిస్తారు. కాని అమెరికాలో ఆచరణలో ఉన్నపద్ధతి ఏమంటే, ఉభయపక్షాలు విచారణాధికారుల నివేదికలకు నకళ్ళను వ్రాసుకొని ఆ నివేదికపై అభ్యంతరాలు లేవదీయడానికికూడా అనుమతిస్తారు. ఉభయ పక్షాలు అభ్యంతరాలను లేవదీసినట్లయితే, తుదినిర్ణాయకసంస్థ సమక్షంలో మౌఖికంగా అనుకూల ప్రతికూల వాదాలను మరోసారి చేయడానికి ఆ పక్షాలను అనుమతించిన తదుపరి మాత్రమే వివాదానికి తుదినిర్ణయం చేయడం జరుగుతుంది.[36] ఇంగ్లండ్‌లో రెండుసార్లు విచారణజరిపేపనిలేకుండాచేయడానికి మంత్రుల అధికారాలసంఘం తనిఖీదార్ల నివేదికను తీర్పుతోపాటుగా ప్రచురించవలెనని సిఫారసు చేసింది.

సాధారణంగా అమెరికాలోని పాలనట్రిబ్యునల్‌ల నిర్ణయం హేతుబద్ధంగా ఉంటుంది. అంటే ఆ నిర్ణయానికి ఆధారభూతమైన హేతువునుకూడా చెప్పడం జరుగుతుంది. పాలనా న్యాయ నిర్ణయాధికారాన్ని నిరపేక్షంగా చలాయించకుండా నిరోధించడంలో హేతుబద్ధమైన నిర్ణయాలు అమూల్యమైన సాధనాలుగా ఉపకరిస్తాయి. అయితే బ్రిటన్‌లో, చేసిన నిర్ణయాలకు హేతువులను చూపవలసిన విధినిర్వహణను ఆయా మంత్రిత్వశాఖల వివేచనకు వదిలివేయడం జరుగుతుంది. ''శాఖీయనిర్ణయాలకు తరచుగా హేతువులను పేర్కొనడం జరిగినా అది కేవలం ఔదార్యంతో చేసేపనిమాత్రమే''నని అలెన్ అభిప్రాయపడినాడు. హేతువులు అనుపూర్వికాలు (Precedents) కావడానికి దారితీయవచ్చుననీ, పాలనా న్యాయంలో ఉన్న అదృఢత్వంపోయి నిర్దిష్టమైన నిబంధనలగా మరింత పరిమితం కావచ్చుననీ, హేతువులను చూపేపద్ధతికి ప్రతికూలంగా వాదించడం జరిగింది. అయితే ఈ వాదం ఆమోదయోగ్యమైనది కాదనుకోండి. పాలనట్రిబ్యునల్‌లు హేతువులను ప్రచురించినా ప్రచురించకపోయినా అవి ఆచరణలో తమ పూర్వనిర్ణయాలను అనుసరించవనుకోవడానికి హేతువులేదు. వాటిని ప్రచురించినట్లయితే న్యాయనిర్ణాయకసంస్థ ఇదేమోస్తరు వివాదాలతో భవిష్యత్తులో ఏ విధమైనతీర్పు చెప్పగలదో ప్రజలు తెలుసుకోగలుతారు. ఇది చాలా విశేషమైన ప్రయోజనము. ప్రతి పాలననిర్ణయానికి 'తీర్పులు, నిశ్చితాభిప్రాయాల'తో కూడి ఉండవలెనని 1946 వ సంవత్సరం పాలనాప్రక్రియచట్టం విధిస్తుంది.[37]

35. Ibid., Sec. 11.
36. Ibid., Sec. 8 (b).
37. Ibid.

ఇంగ్లండ్‌లో పాలనాన్యాయసంస్కరణ
(Reform of Administrative Justice in England)

బ్రిటన్‌లోకూడా అమెరికాలోవలెనే పాలనాన్యాయసంస్కరణ జరిగింది. 1929 వ సంవత్సరంలో లార్డ్ హేవార్ట్ వ్రాసిన 'నూతన నిరంకుశ ప్రభుత్వం' అనే పుస్తక ప్రచురణతో పాలనాన్యాయసంస్కరణ ఆరంభమైనది. దత్తశాసన, పాలనాన్యాయనిర్ణయ పద్ధతులు సమన్యాయ పౌరస్వేచ్ఛలకు భంగకరమైనవని హేవార్ట్ తన పుస్తకంలో ఉద్ఘాటించినాడు. తదుపరి 1929 వ సంవత్సరం అక్టోబరులో మంత్రుల అధికారాల సంఘాన్ని నియమించడం జరిగింది. మంత్రులు దత్తశాసనంద్వారాగాని న్యాయనిర్ణయ అర్ధన్యాయ నిర్ణయాలద్వారాగాని చలాయించే అధికారాలను పరిశీలించడం, వాటిబారినుంచి కల్పించ వలసిన రక్షణలను లేదా పార్లమెంటుసార్వభౌమత్వానికి సంబంధించిన రాజ్యాంగ సూత్రాలను న్యాయశాసనఔన్నత్యాన్నీ చేకూర్చడం మంత్రుల అధికారాల సంఘ కర్తవ్యము.

దత్తశాసనంగురించి ఈ సంఘం అభిప్రాయాలను ఇదివరకే ప్రస్తావించడం జరిగింది. పాలనాన్యాయనిర్ణయం విషయంలోకూడా అదే వైఖరిని కలిగిఉంది, అంటే ప్రస్తుత పరిస్థితులలో పాలనాన్యాయనిర్ణయం అత్యవసరమూ, వాంఛనీయమూ అయినప్పటికి అది కొన్నిరక్షణలకు లోబడిఉండవలె. మంత్రులకు అర్ధన్యాయాధికారాలను అప్పగింపవచ్చు, అప్పగించడం అవశ్యంకూడా. కాని విశుద్ధన్యాయాధికారాలనుమాత్రం అప్పగించ రాదు. మంత్రి లేదా మంత్రిత్వట్రిబ్యునల్ చట్టబద్ధమైన తమ అధికారపరిధిని అతిక్రమించకుండా నిరోధించేహక్కు హైకోర్టుకు ఉండవలెననీ, నష్టపోయినపక్షానికి న్యాయశాస్త్ర పరమైన సమస్యపై హైకోర్టుకు అప్పీలుచేసుకొనేహక్కు ఉండవలెననీ, తన వివాదంలో తానే న్యాయమూర్తికాకపోవచ్చునని విధించే 'సహజన్యాయ' సూత్రాలకు అనుగుణంగా పాలనాన్యాయనిర్ణయప్రక్రియ ఉండవలెననీ, ఏ పక్షాన్ని ఉరితీయరాదు. బాధితపక్షాలు తాము ఎదుర్కోవలసిన పరిణామాలనుగురించి సకాలంలో తెలుసుకోవలెననీ, తనిఖీదార్ల నివేదికపై ఆధారంగా నిర్ణయాన్నిచేసి, ఆ నిర్ణయంతోపాటు ఈ నివేదికనుకూడా ప్రచురించవలెననీ, ఈ సంఘం కొన్ని రక్షణలను సూచించినది. ప్రస్తుతం ఉన్న ట్రిబ్యునల్‌ల నిర్మాణ పద్ధతుల సంస్కరణగురించిగాని, క్రమపద్ధతిలో వాటిని సమన్వయపరచే విషయంగురించి గాని ఈ సంఘం ఎటువంటి సిఫారసును చేయలేదు.

పాలకన్యాయస్థానాలపద్ధతి శాఖీయమైన దైనందినపనికీ, మంత్రులజోక్యానికి చాలావరకు భిన్నంగాఉంటుందని డబ్ల్యు. ఎ. రాబ్సన్ అభిప్రాయపడినాడు. అతడు ఈ కింది ప్రతిపాదనలను చేసినాడు.

(1) మంత్రి ప్రత్యేకించి నియమనంచేసిన ఉద్యోగులతోను, వాంఛనీయమైన సందర్భాలలో తదితర సంక్షేమగణాల ప్రతినిధులతోను కూడిన నిర్దిష్టమైన ట్రిబ్యునల్ న్యాయాధికారాన్ని తప్పక చలాయించవలెను.

(2) ఈ ట్రిబ్యునల్‌ల కర్తవ్యనిర్వహణమీద ఉన్న మంత్రిత్వనియంత్రణ, ట్రిబ్యునల్ పాటించవలసిన నిబంధనలకు సంబంధించిన సూచనలవరకే పరిమితమైఉండవలె, ఈ నిబంధనలుకూడా ప్రజలందరికీబహిర్గతపరచవలె.

(8) ఉన్నతస్థాయి అప్పీళ్ళ ట్రిబ్యునల్‌ను స్థాపించవలె. పాలనట్రిబ్యునల్‌లు ఇచ్చిన తీర్పులలో అతిముఖ్యమైనవాటిపైమాత్రమే అప్పీళ్ళు ఉన్నతస్థాయి ట్రిబ్యునల్‌కు నివేదించవలె.[38] అమెరికాలోవలె పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు ప్రత్యేకంగా, శాఖీయమైన జోక్యం లేకుండా స్వతంత్ర ప్రతిపత్తిగల సంఘాలుగా ఉండవలెనని ఈ ప్రతిపాదన సారాంశము.

బ్రిటన్‌లోని పాలన ట్రిబ్యునల్ ల నిర్మాణం, అభివృద్ధి విషయాలలో పోలార్డ్ (Pollard) ఈ కింది ప్రతిపాదనలను సిఫారసు చేసినాడు :

(1) పాలన ట్రిబ్యునల్‌ల నిర్మాణ విషయంలో ఏకత్వంలేదు. కాగా వాటిలో ముగ్గురు సభ్యులు మాత్రమే ఉండవలె, వారు న్యాయబుద్ధిగల వ్యక్తులై ఉంటారు.

(2) ఏవో చాలా అరుదైన సందర్భాలలోతప్ప వాటి విచారణలు బహిరంగంగానే జరుగుతాయి.

(3) హాజరయిన పక్షాలకు మౌఖికంగా విన్నవించుకొనే హక్కు ఉండవలె. (ఉదాహరణకు : కేవలం కాగితాలు, తదితర ధృవపత్రాల ఆధారంగానే నిర్ణయాలను చేయరాదు).

(4) ఉభయపక్షాల న్యాయవాదులు, ప్రతినిధులు హాజరుకావడానికి అనుమతించవలె.

(5) చేసిన నిర్ణయానికిగల హేతువులు లేదా కారణాలు ఏవో సర్వకాల సర్వావస్థలలోను చెప్పవలసిందే.

(6) న్యాయసంబంధమైన అంశాలపై అప్పీలు చేసుకోడానికి నిర్నిబంధమైన హక్కు ఉండవలె.

(7) ఈ అప్పీళ్ళను 'సాధారణ అప్పీళ్ళ ట్రిబ్యునల్' (General Appeals Tribunal) విచారణ జరపవలసినదేకాని మామూలు ఉన్నత న్యాయస్థానాలు విచారణ జరపరాదు.[39]

అమెరికాలోని పాలన ట్రిబ్యునల్‌ల నిర్మాణం, హోదా, ప్రక్రియలలో స్థూలంగా ఏకత్వాన్ని సాధించడం ఈ అభివృద్ధికాముక ప్రతిపాదన లక్ష్యము.

పాలనా న్యాయనిర్వహణ గుణదోషాలు
(Advantages and Disadvantages of Administrative Justice)

(1) పాలనా న్యాయనిర్వహణవల్ల చేకూరే మొదటి ప్రయోజనం ఏమంటే, అది న్యాయస్థానాల న్యాయనిర్వహణకంటే చాలా చౌకగా అవుతుంది. సాధారణంగా కోర్టుఫీజులు చెల్లించవలసిన అవసరం లేదు, సూచనలివ్వడానికి వకీళ్ళు (Solicitors) ఉండరు, ఏ సలహామండలీ ఉండదు, ముద్రించవలసిన వాదోపవాదాలుండవు, ప్రమాణ పత్రాలు ఏవీ ఉండవు కాబట్టి ఉభయ పక్షాలకు చాలా తక్కువ ఖర్చు అవుతుంది, పాలన ట్రిబ్యునల్‌లోని

38. Robson, Justice and Administrative Law, pp. 456-459.
39. Pollard, Administrative Tribunal work, pp. 11-20.

ప్రభుత్వ సభ్యులకు న్యాయమూర్తులకిచ్చే జీతాలలో ఉన్న తారతమ్యాన్ని పరిశీలించితే రాజ్యం దృష్టిలో కూడా ఇది చౌక అయినదేనని రాబ్సన్ అభిప్రాయపడినాడు.

(2) పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు చాలవేగిరంగా న్యాయనిర్వహణ చేస్తాయి. మౌలిక విచారణా పద్ధతిని విడనాడటం, క్లిష్టమైన ప్రక్రియను పరిహరించడం, విసుగు పుట్టించే సాక్ష్య నిబంధనలను రద్దుపరచడంవంటి పనులను చేయడానికి ట్రిబ్యునల్‌లకు ఉన్న స్వాతంత్ర్యం మూలంగా వృథాకాలయాపనకాకుండా తొందరగా నిర్ణయంచేయ శక్యమవుతుంది. జాతీయ భీమారంగంలోవలె అసంఖ్యాకమైన ఫిర్యాదులను పరిష్కరించవలసివస్తే వాటిని పరిష్కరించడానికి సాధారణ న్యాయస్థానాలకు బొత్తిగా తీరికఉండదు. పాలన ప్రక్రియను న్యాయశాఖీకరణం చేయడంవల్ల ఈ ప్రయోజనం తగ్గిపోవచ్చు.

(3) పాలనట్రిబ్యునల్‌లను వాణిజ్య, పారిశ్రామిక, ఆరోగ్య, ఇంజనీరింగువంటి నిర్దిష్టరంగాలలో ప్రత్యేక అనుభవాన్ని, శిక్షణనుపొందిన వ్యక్తులు నిర్వహించవచ్చు. ఆధునిక ఆర్థిక సాంఘిక శాసనంమూలంగా ఉత్పన్నమయ్యే వివాదాలలో చాలాభాగం సాంకేతికాంశాలతో కూడిఉండేవే. ఈ వివాదాలను పరిష్కరించడానికి ఉత్తమమయిన తీర్పు ఇవ్వడానికి న్యాయ నిర్ణయవేత్తకు ఆయా వివాదాంశాలలో ప్రత్యేక పరిజ్ఞానం ఉండవలె.

(4) పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు న్యాయస్థానాలకంటె ఎక్కువ అదృఢత్వంతో పనిచేస్తాయి. సిసలైన న్యాయశాస్త్ర పరిభాషలో చెప్పవలెనంటే, ఇటువంటి ట్రిబ్యునల్‌లు తమ పూర్వనిర్ణయాల మూలంగాగాని మరొక సంఘం పూర్వనిర్ణయాల మూలంగాగాని రూపొందిన అనుపూర్వికాలకు (Precedents) కట్టుబడి ఉండవు. అయితే అంతమాత్రాన అవి అనుపూర్వికాలను పాటించవనీ, అగౌరవపరుస్తాయనీ అర్థం కాదు. కాని నూతన విషయాలు, వినూత్న అనుభవాలదృష్ట్యా అవసరం వచ్చినప్పుడు తమ పూర్వనిర్ణయాన్ని స్వయంగా రద్దు చేయడానికి వాటికి స్వాతంత్ర్యం ఉంది అని దీని భావము. ప్రస్తుతం అదృఢత్వాన్ని చేకూర్చే ప్రవృత్తిలో ఉన్న పాలనాన్యాయానికి తావుఏర్పరిచింది కాబట్టి ఇది విశేషమైన ప్రయోజనమే. పాలనా న్యాయం న్యాయశాస్త్ర నిబంధనలకు విరుద్ధం కాని విధానాన్ని అమలుపరచడానికి సాంఘికాభివృద్ధి విధానాన్ని పటిష్టం చేయడానికి పాలన ట్రిబ్యునల్‌లకు వీలుకల్పించుతుంది.

(5) పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు సమాచారాన్ని రాబట్టడానికి సాక్ష్యాధారాన్నేకాక తమకు అందుబాటులో ఉన్న ఇతర మూలాధారాలనుకూడా ఉపయోగించుకోవచ్చు, ఆచూకీలు తీయించవచ్చు. ఈ విధంగా నిజానిజాలను తెలుసుకొని వాటి ఆధారంగా తీర్పు ఇవ్వవచ్చు. అయితే సాధారణ న్యాయస్థానాలు సమాచారాన్ని రాబట్టడానికి తమకు లభ్యమైనసాక్ష్యంమీద ఆధారపడవలసిందేకాని మరోమార్గంలేదు. న్యాయమూర్తికి తగవుకుసంబంధించిన సంఘటనలు నివేదించబడతాయి కాబట్టి అతడు వాటిని గురించి ప్రత్యేకించి తెలుసుకోనక్కరలేదు. అమెరికాలోని నియామక సంఘాలవలె పాలనట్రిబ్యునల్‌లు కూడా పరిశోధనా సంఘాలె. అవి సదసద్వివేకవంతమైన విధాన రూపకల్పనకు అవసరమైన ఆచూకీలను తీస్తాయి. ఉభయ పక్షాలమధ్యగల తగవుకు సంబంధించి చేసిన నిర్ణయసామంజస్యంకంటె పరిష్కారవిధానాన్ని రూపొందించడమే పాలనా న్యాయనిర్వహణకు గీటురాయి అని చెప్పడం జరిగింది. అందువల్ల పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు సరిఅయిన విధానాన్ని రూపొందించడంలో తోడ్పడతాయి. సాధారణ న్యాయస్థానాలు ఈ తోడ్పాటును అందించలేవు.

పాలనాన్యాయనిర్వహణలో కింది లోపాలు ఉండే అవకాశం ఉంది. వాటినికూడా గమనించవలసిఉంది.

(1) పాలనట్రిబ్యునల్‌ల ప్రక్రియకు సంబంధించిన నిబంధనలు, అవి జరిపిన న్యాయవిచారణలను ప్రచురించే వీలు కల్పించవు. మౌఖికవిచారణా (Oral hearing) పద్ధతి ఉండదు; ఒకవేళ ఉండినా దానిని ప్రజలకు పత్రికలకు బహిర్గతం చేయకపోవచ్చు. పరిష్కృతమైన వివాదాలకు సంబంధించిన నివేదికలను ప్రచురించడం జరగదు; ప్రచురించడం జరిగినా ఏ హేతువుల ఆధారంగా పరిష్కరించినారో ఆ నివేదికలో పేర్కొనకపోవచ్చు. నివేదికలను ప్రచురించకపోవడంవల్ల భవిష్యత్తులో జరిపే నిర్ణయాలవైఖరి ఏ విధంగాఉంటుందో ఊహించడం అసాధ్యము. కాబట్టి ఇది చాల తీవ్రమయినలోపము. అదీగాక, రహస్యవిచారణలు, నిర్హేతుకనిర్ణయాలు ప్రజలలో విశ్వాసాన్ని కలిగించవు.

(2) మరొక ముఖ్యమైనలోపం ఏమంటే, యదార్థవిషయాలకై ఇది జరిపే పరిశోధన ఉన్నతమైనదిగా ఉండదు. పాలనాట్రిబ్యునల్‌లు న్యాయస్థాన ప్రక్రియనుంచి విముక్తమైఉండటంవల్ల సాక్షులు ప్రమాణంచెయ్యకుండానే ఇచ్చిన లిఖితప్రకటనలను స్వీకరించి, వారిని ప్రశ్నలడిగి, ఆ ప్రకటనలను ఆమోదించేపద్ధతిని తరచుగా ఆచరిస్తాయి. చాలాతరచుగా పాలనట్రిబ్యునల్‌లకు అధికారపత్రాలను దాఖలుచేయించడానికిగాని సాక్షులను హాజరుపరచమని ఒత్తిడిచేయడానికిగాని అధికారం ఉండటంలేదు.

(3) పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు చేసిన తీర్పులపై అప్పీలు చేసుకునేహక్కు చాలా సందర్భాలలో పరిమితంగా ఉండటమో లేదా అసలు లేకపోవడమో జరుగుతుంది. న్యాయసమీక్షకు ఉన్న అవకాశం చాల పరిమితమైనది. ఈ లోపాలన్నీ న్యాయనిర్వహణ దుర్వినియోగానికి దారితీయవచ్చు.

పాలనాన్యాయనిర్వహణలో ఈ లోపాలన్నీ సహజసిద్ధంగా ఉండేవే అనుకోండి. అయితే వీటిని నివారించడానికి తగిన రక్షణలను కల్పించవచ్చు. అమెరికావంటి దేశాలలో అవసరమైన రక్షణలను కల్పించడం జరిగింది. అసలు సమస్య ఏమంటే చౌకగా, తొందరగా అదృఢత్వంతో చేకూరవలసిన పాలనా న్యాయనిర్వహణకూ, వ్యక్తిస్వేచ్ఛ వ్యక్తిహక్కులకూ మధ్య సమతౌల్యాన్ని సాధించవలె.

పాలనా న్యాయనిర్ణయంపై న్యాయసమీక్ష
(Judicial Review of Administrative Adjudication)

నిరపేక్షమైన పాలనాన్యాయనిర్ణయాన్ని సమీక్షించే అధికారం న్యాయస్థానాలకు ఉంది. ఈ అధికారం చాలా విశేషమైన రక్షణను కల్పిస్తుంది. ఒక రక్షణ సాధనంగా న్యాయసమీక్షకుగల పాటవం దాని అధికారపరిధిపై ఆధారపడి ఉంటుంది. ఒక దేశానికి మరొకదేశానికి దీని అధికారపరిధిలో తేడా ఉంది.

బ్రిటన్‌లో పార్లమెంటు చట్టం పలురకాల పాలకశాసనాలను, నిర్ణయాలను న్యాయసమీక్షనుంచి మినహాయించింది. న్యాయస్థానాలు స్వయంపరిమితిని విధించుకొని మరి

కొన్నింటిని మినహాయించగా మిగిలినవాటిని ప్రక్రియాత్మకమైన ఇబ్బందులవల్ల పరిహరించడం జరిగింది. నిబంధనావళి ప్రకారం చెప్పవలెనంటే, పాలక న్యాయస్థానంచేసిన తీర్పుపై సాధారణ న్యాయస్థానానికి అప్పీలు చేసుకోడానికి చట్టబద్ధమైన హక్కు లేదు. ఉన్నత న్యాయస్థానం కేవలం పర్యవేక్షక అధికారాన్ని మాత్రమే విధించ గలుగుతుంది. అదికూడా, అధికార పరిధికి. ప్రక్రియకు, ట్రిబ్యునల్‌ల నిర్వహణ తీరుకు సంబంధించిన లోపాలను కారణంగా తీసుకొని మాత్రమే పర్యవేక్షణ జరుపుతుంది. బ్రిటన్‌లో పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు చేసిన తీర్పుల సారాంశం మీదకంటె వాటిరూపం, పరిధిపై మాత్రమే న్యాయస్థానాలు సమీక్ష జరుపుతవి కాబట్టి పాలన ట్రిబ్యునల్స్‌ల తీర్పులపై సర్వసాధారణంగా న్యాయసమీక్ష జరగదని చెప్పవచ్చు. ట్రిబ్యునల్‌లు తమ అధికారపరిమితిని అతిక్రమించనంతకాలం లేదా దుర్వినియోగ పరచనంతకాలం, తమ తీర్పులు సత్యదూరమైన పొరపాటు నిర్ణయంపై ఆధారపడి ఉన్నప్పటికీ లేదా ఆ నిర్ణయానికి తగినంత సాక్ష్యబలం లేకపోయినప్పటికీ ఉన్నతన్యాయస్థానం జోక్యం చేసుకోలేదు. శాసనంలో ఉన్న అపసవ్యపు అంశాలలో జోక్యంచేసుకోవడానికికూడా న్యాయ స్థానాలకు అర్హతలేదు, అప్పీలు చేసుకోడానికి చట్టబద్ధంగా సక్రమించిన హక్కువల్ల అవసరమైతే వివాదాన్ని ఆమూలాగ్రంగా పునర్విచారణ జరిపించుకొనే హక్కు దఖలు పడుతుంది. ఇదే దీనికీ న్యాయసమీక్షకూ ఉన్న వ్యత్యాసము.

అమెరికాలో పాలనా న్యాయనిర్ణయంపై న్యాయసమీక్ష చాలా విస్తృతంగాను, వివరంగాను జరుగుతుంది. సాధారణంగా దానిని కింది న్యాయస్థానాలనుంచి వచ్చిన అప్పీళ్ళుగా పరిగణిస్తారు.

అమెరికాలో న్యాయసమీక్ష శాసనపరంగాను, శాసనేతరంగా కూడా ఉంటుంది. పాలన ట్రిబ్యునల్‌లకు మూలకారణమైన ప్రశాసనాలున్నప్పుడు అది శాసనబద్ధంగా ఉంటుంది. ప్రశాసక సమీక్ష కింది రెండు పద్ధతులలో ఏదో ఒక పద్ధతి ప్రకారం జరుగుంది.

(1) పాలక ఆదేశం స్వయం శక్తివంతమైనదిగాదు. దీనిని అమలుపరచమని పాలకసంస్థ న్యాయస్థానంలో దావా వేసి కోరితే, న్యాయస్థానం ఆ ఆదేశాన్ని సమీక్షించి అమలుపరచుతుంది.

(2) మరికొన్ని సందర్భాలలో నష్టానికి గురిఅయిన పక్షం న్యాయస్థానంలో అర్జీని దాఖలుచేసి సమీక్ష జరిపించుకోవచ్చు.

పై రెండు పద్ధతులలో మొదటిదానిని పరోక్ష సమీక్ష అనీ, రెండవదానిని ప్రత్యక్ష సమీక్ష అనీ అంటారు.

అమెరికాలో ప్రత్యక్షంగాగాని పరోక్షంగాగాని సమీక్ష చేసే అవకాశం శాసన పరంగా లేకపోయినప్పటికీ విశేష న్యాయస్థానాదేశాల (Prerogative writs) ద్వారా, లేదా సర్వసాధారణంగా 'ఈక్విటీ ఇన్‌జంక్షన్' (Equity Injunction) ద్వారా న్యాయసమీక్షను పొందవచ్చు. ఈ 'ఇన్‌జక్షన్'ను జారీ చేయకపోయినట్లయితే ఫిర్యాదికి ప్రభుత్వ చర్య మూలంగా నష్టం లేదా హాని జరుగుతుందనుకొన్నప్పుడు జారీ చేయడం జరుగుతుంది. ఇటువంటి విషయాలలో జోక్యంచేసుకొని ప్రభుత్వాదేశాన్ని లేదా నిర్ణయాన్ని సమీక్షించడానికి న్యాయస్థానాలకు స్వతస్సిద్ధంగానే అధికారాలున్నాయి. దీనిని శాసనేతర

మైన సమీక్ష అంటారు. ఇంతకూ అమెరికాలో ఉన్న నికరమైన పరిస్థితి ఏమంటే, ప్రతి విషయంలోను ఏదో ఒక రకమైన న్యాయసమీక్ష జరిపే అవకాశం ఉంటుంది. ఆ దేశంలో కాంగ్రెస్ చేసిన శాసనాలే న్యాయసమీక్షకు గురిఅవుతాయి కాబట్టి కాంగ్రెస్ ఏవిధమైన పాలక చర్యను న్యాయసమీక్షనుంచి మినహాయించలేదు. అయితే సార్వభౌమత్వంగల బ్రిటన్ పార్లమెంటు తనకు యుక్తమని తోచినట్లయితే ఎటువంటివిషయాలనైనా న్యాయసమీక్షనుంచి మినహాయించలేదు. షార్ట్జ్ (Schwartz) చెప్పినట్లుగా ఇంగ్లండ్‌లోని పాలనాన్యాయ ధోరణి పాలనకు ఔన్నత్యాన్ని చేకూర్చేదిగా ఉంటున్నది.

భారతదేశంలో జమీందారీవిధానాన్ని రద్దుపరచిన శాసనం సందర్భంగా న్యాయస్థానాలు నష్టపరిహారసమస్యపైగాని, ప్రాథమికహక్కులకు ఈ శాసనం విరుద్ధంగా ఉన్నదన్న సమస్యపైగాని న్యాయసమీక్ష చేయడాన్ని లేదా జోక్యం చేసుకోవడాన్ని రాజ్యాంగమే నిషేధించింది. ప్రభుత్వం ఏదైనా ఆస్తిని సంరక్షించే నిమిత్తం, మరింత సమర్థంగా నిర్వహించడానికిగాని, పర్యవేక్షించడానికిగాని లేదా ఉత్పత్తిచేయడానికిగాని ధరలను క్రమబద్ధం చేయడానికిగాని తాత్కాలికంగా స్వాధీనపరచుకొని నియంత్రణ చేయడానికి ఉద్దేశించిచేసిన శాసనానికి భారత రాజ్యాంగం నాలుగవ సవరణ రక్షణ కల్పించుతుంది. ఈ సవరణ అధికసంఖ్యాక పార్లమెంటుశాసనాలను కింది విషయాలకు సంబంధించిన ప్రభుత్వ చర్యను న్యాయసమీక్షనుంచి ఉపసంహరించింది :

(1) ఏదైనా ఎస్టేటునుగాని, ఎస్టేటులోని హక్కులనుగాని రాజ్యం స్వాధీన పరచుకోవడం,

(2) ఎస్టేట్లలోని వ్యావసాయిక కమతంలోని హక్కులను రద్దుపరచడం లేదా సవరించడం,

(3) ఏవ్యక్తికయినా ఉండదగిన భూమిపై గరిష్ట పరిమితిని విధించడం, పరిమితికిమించిన భూమిని అమ్మడం,

(4) కాందిశీకులకు పునరావాసం కల్పించేనిమిత్తం ఆ స్తిని స్వాధీనపరచుకోవడం,

(5) మురుగునివారణకు భూమిని, భవనాలను స్వాధీనపరచుకోవడం,

(6) ప్రజాక్షేమం దృష్ట్యాగాని సమర్థమైన నిర్వహణ దృష్ట్యాగాని తాత్కాలికంగా ఏదైనా ఆస్తి నిర్వహణను కైవసం చేసుకోవడం,

(7) ప్రజాశ్రేయస్సుదృష్ట్యా ఏసంస్థనైనా ఒక కంపెనీనుంచి మరొక కంపెనీకి బదిలీచేయడం లేదా రెండు లేదా అంతకన్న ఎక్కువ సంస్థలను విలీన పరచడం,

(8) కంపెనీల నిర్వాహక ప్రతినిధుల హక్కులను వేటినైనా రద్దుపరచడం లేదా సవరించడం,

(9) ఖనిజాలు, ఖనిజతైలం, విద్యుత్‌సరఫరా లేదా నీటిసరఫరా మొదలైన వాటిని సంబంధించిన 'కౌలు' (lease) హక్కులు వేటినైనా లేదా లైసెన్సును రద్దుపరచడం లేదా సవరించడం.

అత్యవసర పరిస్థితికి సంబంధించిన ప్రకటన అమలులో ఉండగా రాష్ట్రపతి ఆదేశంద్వారా ప్రాథమిక హక్కులను రద్దుపరచవచ్చు.

కాబట్టి భారతదేశంలో ఇటువంటి విషయాలలో శాసన పాలనపరాలైన చర్యలు తిరుగులేనివి. వీటిపై న్యాయసమీక్ష చేయడానికి న్యాయస్థానాలను అనుమతించరు. మిగిలిన పాలనారంగం న్యాయస్థానాలకు లోబడిఉంటుంది. పార్లమెంటు శాసనాలూ, పాలనా చర్యలుకూడా న్యాయసమీక్షకు గురిఅవుతాయి. న్యాయసమీక్షకు సంబంధించినంతవరకు భారతదేశంలో ఉన్న పరిస్థితి అమెరికా, బ్రిటన్ దేశాలలోని పరిస్థితులకు మధ్యస్థంగా ఉన్నట్లు కనిపించుతుంది.

న్యాయసమీక్ష స్వభావం, పరిధికి సంబంధించిన సమస్యను పరిశీలించుదాము. దీని స్వభావం పరిధి చాలాపరిమితంగా ఉండవచ్చు లేదా మరింతగా విస్తరించిఉండవచ్చు. న్యాయసమీక్ష విస్తృతంగా ఉంటే పాలన ట్రిబ్యునల్‌లు కేవలం సాక్ష్యాన్ని నమోదుచేసే సంస్థల స్థాయికి దిగజారిపోతాయి. నిష్ణాతులైనవారు యదార్థవిషయాలను ఆధారంగాచేసే పాలనాన్యాయనిర్ణయం విలువ చెడిపోతుంది. అందువల్ల పాలక సంస్థలు అధికార అతి క్రమణను, అధికార దుర్వినియోగాన్ని చేయడాన్ని నిరోధించడానికే న్యాయ సమీక్షవిధులు పరిమితమయినాయి. కింది హేతువులపై న్యాయసమీక్ష జరిపినట్లయితే ఈ లక్ష్యాన్ని సాధించవచ్చు.

(1) పాలకసంస్థలు తమ న్యాయాధికారాతిక్రమణను నిరోధించడానికి 'న్యాయ విరుద్ధమని ప్రకటించే సిద్ధాంతం' (Ultra Vires)

(2) న్యాయనిర్ణయ ప్రక్రియలో కొన్ని కనీస ప్రమాణాలను పాటించవలసిన ఆవశ్యకతను విధించే యుక్తమైన ప్రవృత్తి ఆంగ్ల న్యాయశాస్త్ర పరిభాషలో సహజ న్యాయం అంటారు.

(3) పాలనా తీర్పులకు న్యాయశాస్త్రబద్ధంగా సంతృప్తికరమైన సాక్ష్యబలం ఉండవలెననే సమృద్ధ సాక్ష్యనిబంధన.

అమెరికాలో న్యాయస్థానాలు పెంపొందించిన 'సమృద్ధసాక్ష్య' నిబంధనను అనుసరించి న్యాయసమీక్షపరిధిని చాలావరకు నిర్ణయించడం జరుగుతుంది. ఈ నిబంధన పాలననిర్ణయానికి సాక్ష్యబలం ఉన్నదో లేదో పరిశీలించడానికి న్యాయస్థానానికి తగిన అర్హతను చేకూర్చుతుంది, కాని సాక్ష్యప్రాముఖ్యాన్ని పరీక్షించడానికి కావలసిన అర్హతను కల్పించదు.

ఇంగ్లండ్‌లో న్యాయసమీక్ష న్యాయశాస్త్రసమస్యలకు మాత్రమే సర్వసాధారణంగా పరిమితమవుతుంది. పాలన సేకరించిన యదార్థవిషయాలను సాధారణంగా ప్రశ్నించే వీలు ఉదాహరణకు, ఒక ఇల్లు అపరిశుభ్రంగా ఉన్నదనిగాని, నివాసయోగ్యం కాదనిగాని, స్థానిక సంస్థ నిర్ణయించితే, ఆ ఇంటి యజమాని ఆ నిర్ణయాన్ని త్రోసిపుచ్చనూలేదు ఇంటిని ఉపయోగించరాదని ఆజ్ఞను జారీచేసి ఉండవలసింది కాదననూలేదు. మంత్రుల అధికారాల సంఘం ఏదైనా శాసనాంశాలపై ఉన్నతన్యాయస్థానానికి అప్పీలు చేసుకోవడానికి ఉన్న నిరపేక్షమైన హక్కును అంగీకరిస్తూనే 'సూత్రరీత్యా యదార్థవిషయాలపై న్యాయస్థానంలో అప్పీలు చేయరాదు' అని ప్రకటించింది.

అమెరికాలో పాలనయదార్థ విషయాలపై జరిపే పరిశోధనలపైకూడా కొంత పరిమితిమేరకు న్యాయసమీక్షను అనుమతిస్తారు. ఈ కింది పరిస్థితులలో న్యాయస్థానాలు యదార్థవిషయానికి సంబంధించిన సమస్యలపై సమీక్ష చేస్తాయి.

(1) యదార్థవిషయ సేకరణకై పాలన జరిపిన పరిశోధనలు పాలకనిర్ణయంలో ఇమిడి ఉన్నాయో లేదో వాటికితగినంత సాక్ష్యాధారంఉందో లేదో చూడటం,

(2) న్యాయాంశాలకు, యదార్థవిషయానికి సంబంధించిన సమస్యలకు మధ్య స్పష్టమైన అంతరాన్ని చూపడం సాధ్యపడనప్పుడు (చాలా తరచుగా సాధ్యపడదు), ఏదైనాసమస్య న్యాయశాస్త్రానికి సంబంధించినదో యదార్థ విషయానికి సంబంధించినదో న్యాయస్థానమే నిశ్చయించవలసినప్పుడు,

(3) న్యాయశాస్త్రసమస్యలు యదార్థవిషయానికి సంబంధించిన సమస్యలు సమ్మిశ్రణంగా ఉన్నప్పుడు,

(4) కొన్నిపరిస్థితులలో యదార్థవిషయానికి ప్రశంసక పరిభాషను వాడవలసి వచ్చినపుడు, (ఉదా-ఫలానావృత్తి నిర్వహణ అసమంజసమో కాదో తెలుసుకోవడానికి) ఇటువంటి విషయాలలో నిష్ణాతంగా ఉన్న పాలక సంస్థచేసిన నిర్ణయానికి చాలా ఎక్కువ ప్రాముఖ్యం ఇచ్చినప్పటికీ న్యాయ స్థానాలు సమీక్ష చేయవచ్చు.

(5) పాలకసంస్థ చట్టబద్ధమైన నిర్వహణకు 'అధికారపరిధి' అనబడేది అనుపూర్వకమైన షరతుగా ఉన్నప్పుడు; ఉదా: ఫలానా వివాదంలో యజమాని-ఉద్యోగిసంబంధమైన సమస్య ఉన్నదా లేదా అనేవిషయంమీద కార్మికుల నష్టపరిహార ట్రిబ్యునల్ అధికారపరిధి ఆధారపడి ఉంటుంది,

అర్థ వివరణ (Meaning)

రాజ్యానికున్న నైతికాధికారంవల్లనూ, అలవాటుగాను మనం రాజ్యాధికారానికి విధేయులమై ఉంటాము. అయితే నిబంధన ప్రకారం పాలనాధికారుల అధికారాన్ని ప్రజలు శిరసావహించవలసి ఉన్నప్పటికీ అధికారాన్ని ఎదిరించే ప్రత్యేక పరిస్థితులు కూడా సంభవిస్తాయి. (ఉదా: విద్రోహస్వభావంగల వ్యక్తులు ఎదురించుతారు). మరికొన్ని పరిస్థితులలో సాధారణంగా శాసనవిధేయులైన పౌరులు, పౌరగణాలు చట్టంపట్ల, రాజ్యాధికారం పట్ల అవిధేయతను చూపడం జరుగుతుంది; ఉదా: (ఎ) అమెరికాలోని సార్వత్రిక నిషేధచట్టం మాదిరిగా ప్రజల విశ్వాసాలకు, సుస్థిరమైన అలవాట్లకు శాసనం దూరమైపోయినప్పుడు, (బి) ధనిక, కార్మికవర్గాల విషయంలో, లేదా (సి) బ్రిటిషు పరిపాలనాకాలంలో భారత దేశంలో సహకార నిరాకరణోద్యమంవంటి అతివాదోద్యమంగాని విప్లవాత్మకోద్యమంగాని విజృంభించినప్పుడు.[40] అటువంటి పరిస్థితులను ఎదుర్కోవడానికి ప్రజలలో శిక్ష అంటే భయాందోళనలను కలిగించవలె. శాసనాన్ని లేదా ప్రభుత్వ విధానాన్ని అమలుపరచడంలో తదితర పద్ధతులన్నీ విఫలమైనప్పుడు శిక్షా విధానమే శరణ్యమవుతుంది. ఫ్రీడ్ (Freud)

40. White, Introduction to the study of Public Administration, p. 559.

అభిప్రాయంలో "ఆదేశాన్ని ఉల్లంఘించినవారిని శిక్షించడమే దానిని సక్రమంగా అమలు పరచే పద్ధతి''. శిక్షకాదేశం అంటే శాసనాన్ని ఉల్లంఘించిన ఫలితంగా లేదా అధికారులు జారీ చేసిన చట్టబద్ధమైన ఆదేశాలను అతిక్రమించిన ఫలితంగా విధించే శిక్ష, లేదా జరిమానా. శిక్షకాదేశం అంటే 'శాసనానికి విధేయతను సాధించే నిమిత్తం ఆ శాసనానికి జతపరచిన నేరారోపణ షరతులు' అని బెంథా నిర్వచించినాడు.

శిక్ష ఆదేశాల రకాలు (Kinds of sanctions)

ఇటీవలవరకు పాలనా న్యాయ రచయితలు శిక్షకాదేశాల పట్ల, పాలన నిర్ణయాలను అమలుపరిచే తదితర సాధనాల పట్ల తగిన శ్రద్ధ చూపలేదు. ప్రభుత్వాతిక్రమణల నివారణ పైననే ముఖ్యంగా దృష్టిని కేంద్రీకరించడం జరిగింది. హార్ట్ చెప్పినట్లుగా వ్యక్తిశ్రేయోవాద యుగంలో అట్లా జరగడం సహజము. ఏది ఏమైనా ఇంతకుపూర్వంకంటే ఇప్పుడు ప్రజా క్షేమ రక్షణ చాలావరకు పాలన నిర్ణయాలు పటిష్ఠంగా అమలుజరగడం పైననే ఆధారపడిఉంది. శిక్షకాదేశాలను ఉద్యోగిస్వామ్య నియంతృత్వ హేతువులుగాకంటె సాంఘిక ప్రజాస్వామ్య (Social democracy) సాధనాలుగా పరిగణించడం జరుగుతున్నది. ఈ పాత్య విషయాధ్యయనము ఈరోజు కూడా అది ఉండవలసినంత వివరంగా పరిపూర్ణంగా లేదు. శిక్షకాదేశాలను సరిఅయిన విధంగా, వివరంగా ఇంకా వర్గీకరణ చేయవలసిఉంది.

హార్ట్ శిక్షకాదేశాలను నాలుగు రకాలుగా వర్గీకరించినాడు. (ఎ) పాలక శిక్షకాదేశాలు, (బి) న్యాయశాఖీయ శిక్షకాదేశాలు, (సి) శాసనాంశాలమూలంగా ఉత్పన్నమయ్యే శిక్షకాదేశాలు, (డి) న్యాయశాస్త్రేతరమైనవి (Extra-legal).

జరిమానా, ఖైదు మొదలైనవి శిక్షకాదేశాలకు అతిసర్వసాధారణమైన ఉదాహరణ కాగా, 'వస్తునష్టం, ఆస్తినష్టం, పౌరత్వాన్ని, పౌరహక్కులను కోల్పోవడం, సౌకర్యాల ఉప సంహరణ మొదలైనవి అంతగా సామాన్యమైన ఉదాహరణలు కావు. వీటిలో అత్యధిక శిక్షకా దేశాలను న్యాయస్థానాలే విధించుతాయి. ప్రభుత్వం కల్పించిన ప్రయోజనాన్ని లేదా సౌకర్యాన్ని నిరాకరించడంగాని, ఉపసంహరించడంగాని పాలకసంస్థలు చేయగలవు. వీటిని పాలక శిక్షకాదేశాలంటారు. యుద్ధం, శాసనోల్లంఘనల వంటి అత్యవసర పరిస్థితులలో పౌరుల స్వేచ్ఛదృష్ట్యా పాలనాధికారులకు మరింత తీవ్రమయిన శిక్షకాదేశాలను అమలు చేయడానికి అధికారం ఉంటుంది. ఉదా: నిర్బంధకోత్తరువు (Preventive detention). నిర్దిష్టమైన న్యాయశాస్త్ర పరిమితులలో నిర్బంధకోత్తరువును జారీ చేయడానికి అవసరమైన అధికారాన్ని భారత రాజ్యాంగం ప్రభుత్వానికి ఇచ్చింది.

భారతదేశంలో నిర్బంధకోత్తరువు విషయంలో పాలక శిక్షకాదేశాన్ని అమలు చేయడాన్ని న్యాయస్థానాలు సమీక్ష చేయవచ్చు. ప్రభుత్వం ఏ 'కంట్రాక్టర్' (contractor)నైనా తన నిషేధపు జాబితా (Black list) లో చేర్చి అతనికి ఏ విధమైన కాంట్రాక్టుల నివ్వరాదని నిషేధించుతూ జారీ చేసిన శిక్షకాదేశాన్ని న్యాయస్థానాలు సమీక్ష చేయలేవు.

వివిధ రకాల పాలక శిక్ష ఆదేశాలు

(Various kinds of administrative sanctions)

పాలక శిక్షకాదేశాలు వివిధ రకాలుగా ఉండవచ్చు. వీటికి సంబంధించిన ఈ కింది జాబితాను సమకూర్చి పెట్టినందుకు ప్రొఫెసర్ వైటుకు మనం ఋణపడి ఉన్నాము:

(1) సౌకర్యాల నిరాకరణ లేదా ఉపసంహరణ, ఉదా : ఇంటిపన్నును, నీటి పన్నును చెల్లించనందుకు పురపాలకసంఘం నీటిసరఫరాను నిలుపుదల చేయడం; తపాలాకట్టంనుంచి అసభ్యకరమైన సాహిత్యాన్ని వేరుపరచడం, అవాంఛనీయమైన రాజకీయ, తదితర కార్యకలాపాల కారణంగా ఉద్యోగానికి అర్హుడుకాడని తొలగించడం, అవినీతిచర్యలు మొదలైనవాటికి పాల్పడినట్లుగా అనుమానించబడిన వ్యక్తులకు లేదా సంస్థలకు ప్రభుత్వం కంట్రాక్టులను ఇవ్వనిరాకరించడం.

(2) భారతదేశంలో ప్రేలుడుఆయుధాల (Fire arms) లైసెన్సులవిషయంలో మాదిరిగా లైసెన్సులోని షరతుల ఉల్లంఘన, వ్యక్తిశీలానికి సంబంధించిన కారణంగా ఆమోదయోగ్యం కానట్లయితే లైసెన్సును ఇవ్వ నిరాకరించడం లేదా ఉపసంహరించడం.

(3) ఉద్యోగులు తీసుకొనే తీవ్రమైనచర్య (Summary action), ఉదా : శిస్తునుగాని పన్నులనుగాని చెల్లించని అపరాధుల వస్తువులను జప్తు చేయడం, అమ్మడం, ఆరోగ్యశాఖాధికారులు మానవుల వినియోగానికి పనికిరాని ఆహారపదార్థాలను వశపరచుకోవడం, నాశనమొనర్చడం, భారతదేశంలోవలె లైసెన్సులేని ప్రేలుడు ఆయుధాలు లేదా గంజాయి ఆకు (Hemp), గంజాయి, నల్లమందు మొదలైన మత్తుపానీయాలు, పదార్థాల వంటి అక్రమ ఆస్తిని వశపరచుకోవడం.

ఉద్యోగులు తీసుకొన్న తీవ్రమయిన చర్య (Summary action) న్యాయసమీక్షకు గురికావచ్చు కాని అపరాధి అయినవ్యక్తి మొట్టమొదట ఈ చర్యను శిరసావహించవలె. ఉదా: ముందుచెల్లించు తరవాత అప్పీలుచేసుకో అనేది శిస్తువసూళ్ళలో సాధారణమైన నిబంధన.

సాధారణంగా ఉద్యోగులకు జరిమానా లేదా ఖైదును విధించే అధికారం ఇవ్వరు. ఈ శిక్షలను న్యాయస్థానాలే విధించుతాయి.

న్యాయశాఖీయ శిక్ష ఆదేశాలు (Judicial sanctions)

న్యాయస్థానాలు విధించేవాటిని మాత్రమే న్యాయశాఖీయ శిక్షాదేశాలంటారు. అవి జరిమానాల రూపంలోను, ఖర్చులుచెల్లించమనే ఆదేశరూపంలోను, వలానాపనిని నిర్వహించమని లేదా పూర్తిచేయమనే నిర్దిష్టమైన ఆదేశాలరూపంలోను, ఒకానొకపని జరగకుండా నిలుపుదలచేసే 'ఇంజంక్షన్' రూపంలోను, కొట్టడం (whipping), స్వల్పమైన లేదా కఠినమైన జైలుశిక్ష, మరణశిక్ష వంటి దైహిక దండనరూపంలోను ఉంటాయి. హింసాత్మక (Criminal) నేరారోపణద్వారాను, ఖర్చులను రాబట్టడానికి వేసే వ్యాజ్యంద్వారాను, న్యాయస్థాన ఆదేశాలను (writs) పొందడానికి జారీచేసే ఉత్తరువులద్వారాను, చెల్లింపులకై ప్రభుత్వంచేసే ప్రకాసక విజ్ఞప్తులద్వారాను, పరిహారానికై ఏదైనాపక్షంచేసే అభ్యర్థన లేదా అర్జీలను ప్రభుత్వం వ్యతిరేకించడంద్వారాను ఈ శిక్షాదేశాలను ప్రవేశపెడతారు.

ఈ శిక్షకాదేశాలను న్యాయస్థానాలే విధించినప్పటికీ వీటితో రెండు విధాలుగా ఉద్యోగులకు కూడా సంబంధం ఉంది.

(1) ఈ శిక్షకాదేశాలను అమలుపరుస్తూ ఆదేశించవలసిందని క్రిమినల్ నేరారోపణ (Criminal prosecution) చేస్తూ న్యాయస్థానాలకు ఫిర్యాదు చేసేవారు ఉద్యోగులే. వారు నేరారోపణలను మోపవచ్చు లేదా మోపకపోవచ్చు. నేరారోపణలను మోపడంలో వారుచేసే నిర్లక్ష్యం, చూపే అలసత్వం, న్యాయస్థాన ఉత్తరువులను బలహీనపరుస్తాయి.

(2) న్యాయస్థానాల నిర్ణయాలను అమలుపరచేవారు ఉద్యోగులే.

ఈ విధులను నిర్వర్తించడానికి సాధారణంగా రెండు వేర్వేరు రకాల ఆఫీసర్లు ఉంటారు. నేరారోపణ చేయడానికి 'షరీఫులు' (sheriffs), నేరారోపణ తనిఖీదార్లు లేదా న్యాయస్థాన తనిఖీదార్లు, ప్రభుత్వ న్యాయవాదులు, వకీళ్ళు మొదలైనవారుంటారు. న్యాయస్థానాల ఉత్తరువులను అమలు పరచడానికి జైలు ఆఫీసరు, పోలీసులు, కార్యనిర్వసిబ్బంది, ఉన్నారు. న్యాయస్థానాల ఉత్తరువులను పెద్దఎత్తున ప్రతిఘటించడం సంభవిస్తే పోలీసులు బలప్రయోగం జరుపుతారు. పరిస్థితులు విషమించినపుడు కూడా పౌరఅధికారులకు సహాయపడటానికి పోలీసు దళాలను పిలవడం జరుగుతుంది.

***శాసక శిక్ష ఆదేశాలు* (Legislative sanctions)**

న్యాయస్థానాలు ఏ చర్యా తీసుకోనక్కరలేకుండా అసంకల్పంగా అమలుజరిగే చట్టసమ్మతమైన ఉత్తరువులను శాసక శిక్షకాదేశాలంటాము. అవి శాసనం అమలును మరింత బలపరచడానికి ఉద్దేశించబడినాయి. ఇందుకు ఉదాహరణలేవంటే, న్యాయసమీక్షపై ఆంక్ష అను విధించే శాసనాంశాలు రుజువుపరచవలసిన అగత్యాన్ని లేకుండా చేయడం ; న్యాయస్థానంతో కొత్తసాక్ష్యాన్ని త్రోసిపుచ్చడం, సాక్ష్యబలం ఉన్నట్లయితే యదార్థ విషయానికి సంబంధించిన పాలకనిర్ణయాన్ని ప్రకటించడం, శిక్షలను తీవ్రతరం చేయడం, అపరాధం పన్నులను వేయడం, విధేయులైనవారికి పన్నును మినహాయించడం మొదలైనవి.

***న్యాయశాస్త్రాతీతమయిన శిక్ష ఆదేశాలు* (Extra-legal sanctions)**

చట్టం కల్పించనివి లేదా చట్టం నిషేధించనివి ప్రభుత్వానికి ఇతర అధికారాలతో పాటు అందుబాటులో ఉండేవి అయిన ఉత్తరువులను న్యాయశాస్త్రాతీతమైన శిక్షకాదేశాలు అంటారు. ఇటువంటి ఆదేశాలను పాలన ఆర్థిక నియమాలకు సంబంధించిన ఆదేశాలు దుర్బలమైనప్పుడు చేపట్టడం జరుగుతుంది. ప్రతికూలప్రచారం, ఆర్థికనియంత్రణకు సాధనంగా ప్రభుత్వం ప్రైవేటు సంస్థతో పోటీపడటం మొదలైనవి దాని విస్పష్టరూపాలు.

17

వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతులు

(ORGANISATION AND METHODS)

వ్యవస్థీకరణ పద్ధతుల అర్థవివరణ (The Meaning of O & M)

ఆంగ్లభాషలో Organisation and Methods (వ్యవస్థీకరణ, పద్ధతులు) అనే మాటలలోని మొదటి అక్షరాలను చేర్చిన సంగ్రహరూపమే O & M. ఏదైనా పాలక సంస్థ పనిచేసే విధానంలో మరింత దక్షతను సాధించడానికి వీలుగా దానిని అభివృద్ధి పరచడానికి సలహా ఇచ్చేటందుకు దాని అంతర్గత వ్యవస్థీకరణను, ప్రక్రియలను పునర్విమర్శ చేయడమే O & M కర్తవ్యము. అయితే దక్షత అనేమాట చాలా విస్తృతమైనదనుకోండి. దానిని అనేక విషయాలుగా భావించవచ్చు. దానిలో చాలా విషయాలు ఇమిడి ఉన్నాయి. O&M పరంగా దక్షత అంటే ప్రతిరూపణాన్ని, దుబారాను, జాప్యాన్ని నిర్మూలిస్తూ తగిన విధంగా వ్యవస్థను పునర్నిర్మించడం, ప్రక్రియలను సూక్ష్మీకరించి త్వరితం చేయడం: మిల్ వార్డ్ అభిప్రాయం ప్రకారం O&M నకు సాధారణంగా ఈ కింది విధులు ఉంటాయి.

(i) పునఃపరిశీలనలో ఉన్న వ్యవస్థస్వరూపాన్ని (Structure) పరిశీలించడం

(ii) పాలనపద్ధతులను, గుమాస్తాలను (Clerical), విధానాలను, కార్యాలయ యాంత్రికత్వాన్ని, సామగ్రిని, కార్యాలయ ఉనికిని (Lay-out), దాని పని స్థితిగతులను, అధ్యయనం చేయడం.[1]

భారత ఇంగ్లండు దేశాలలో O & M కు ఈ భావమే ఆపాదించబడినది. అమెరికా పరిభాషలో O & M కు విస్తృతమైన అర్థం ఉంది. ఒక్కొక్కప్పుడు దీనిని 'వ్యవస్థీకరణ - నిర్వహణ' గా భావించడం జరుగుతుంది. నిర్వహణ అనడంవల్ల వ్యవస్థా స్వరూపం (Structure), ప్రక్రియలేకాక ఇంకా చాలా విషయాలు ఇమిడి ఉన్నాయని స్పష్టమవుతుంది. భారత ప్రభుత్వంలో O & M అనే పదాలకు ఈ అర్థాన్నే చెప్పినాడు. O & M పని రెండు స్థాయులలో జరగవలెనని అతడు భావించినాడు. అవి (i) సాంకేతిక, విజ్ఞాన శాస్త్ర స్థాయులు, (ii) ఉన్నత శ్రేణి నిర్వహణా స్థాయులు. సాంకేతిక, విజ్ఞానశాస్త్ర స్థాయిలో O & M విభాగం, 'పని పరిమాణ కొలమానం' (Work measurement), క్రియా స్రవంతి (Work flow), కార్యాలయ నిర్వహణ, ఫైళ్ళ నిర్వహణా పద్ధతులు, స్థల సర్దుబాటు వంటి విషయాలపట్ల శ్రద్ధ వహిస్తుంది. ఇదే O&M కర్తవ్యమని ఇంగ్లండ్‌లోను, తదితర చాలా దేశాలలో భావించడం, ఆచరించడం జరుగుతుంది. ఉన్నత స్థాయి నిర్వహణలో O & M విభాగం, పాలనలోని ఉద్యోగి

1. Milward, Organisation and Method, p. 253.

స్వామ్య లక్షణాన్ని ప్రజాస్వామికంగా మార్చడానికి సాధన సంపత్తులను సూచించడమే కాక, సాధారణ ప్రభుత్వ స్వరూపాన్ని గురించి అధ్యయనాలను, ప్రతిపాదనను చేసే బాధ్యత కూడా వహిస్తుంది.[2]

O & M పనికి సంబంధించిన పరిమితమైన, విపులమైన భావాల యుక్తాయుక్తతను గురించి పిడివాదం చేయడం సరికాదు. చెప్పగలిగిందల్లా ఏమంటే, భారత, ఇంగ్లండ్ రెండు దేశాలలోనూ O & M భావన పరిమిత దృక్పథం సాధారణంగా వ్యాపించి ఉందని మాత్రమే. సాధారణంగా ఈ దేశాలలో ప్రభుత్వ పునర్వ్యవస్థీకరణను ఉన్నత స్థాయీ పరిపాలనా సంస్కరణను సూచించే సంస్థ విచారణ సంఘాల రూపంలో ఉంటుంది. ఈ సంఘాలను ప్రభుత్వమే ప్రత్యేకంగా నియమిస్తుంది. దీనికి ఉదాహరణగా బ్రిటన్‌లోని హాల్డేన్ సంఘాన్ని, తదితర రాయల్ కమిషన్‌లను, భారత దేశంలోని బెంగాల్ పరిపాలనా విచారణ సంఘాన్ని (1944), అయ్యంగార్ కమిటీని లేదా ఇటీవలనే మొరార్జీ దేశాయ్ అధ్యక్షతన ఏర్పాటయిన పరిపాలనా సంస్కరణల సంఘాన్ని చెప్పవచ్చు.

వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల శిల్ప పద్ధతి పరిణామ చరిత్ర
(History of the Evolution of O & M Technique)

మొదటి సారిగా, పారిశ్రామిక వ్యాపార రంగంలో అధికోత్పత్తిని, లాభాన్ని పొందడానికి వ్యవస్థీకరణ, పద్ధతుల పట్ల పురోభివృద్ధిని గురించిన అధ్యయనం పట్ల శ్రద్ధ వహించడం జరిగింది. ఈ అధ్యయనం 18 వ శతాబ్దిలో ప్రారంభమయింది. "కెమెరాలిస్ట్" (Cemeralist) అనే ఆస్ట్రియా, జర్మనీ దేశాల ఆర్థిక పాలనావేత్తల గణం తొలిసారిగా ఈ అధ్యయనానికి పూనుకొన్నది. 19 వ శతాబ్దము ఈ రంగంలో అనేక ప్రతిభావంతులను తయారుచేసింది. బహుశః వారిలో శాస్త్రీయ నిర్వహణోద్యమ పితామహుడు ఎఫ్. డబ్ల్యు. టేలర్ సుప్రసిద్ధుడై ఉండవచ్చు.

చాలా కాలం పాటు O & M పని పారిశ్రామిక, వ్యాపార రంగానికే పరిమితమై ఉండిపోయింది. కాగా సంప్రదాయ సిద్ధమైన భావాలను, సహజ జ్ఞానాన్ని అనుసరించి ప్రభుత్వ పాలనను వ్యవస్థీకరించేవారు, నిర్వహించేవారు కూడా. రెండు ప్రపంచ యుద్ధాలు ప్రభుత్వ ప్రవృత్తులమీద చూపిన ప్రభావం, ప్రభుత్వ పాలనమీద మోపిన భారమూ, వ్యాపార రంగంలో నానాటికీ హెచ్చిన ప్రభుత్వ ప్రవేశమూ, తులనాత్మకంగా చూస్తే ప్రైవేట్ వ్యాపారం, ప్రైవేట్ పరిశ్రమే ఎక్కువ దక్షత కలిగిఉండి ఆదర్శవంతంగా ఉండటమూ, వ్యవస్థీకరణ - పద్ధతుల భావనను ప్రభుత్వాలు తమ పాలనా యంత్రాంగంలో ప్రవేశ పెట్ట వలెనని ప్రేరేపించినాయి. బ్రిటన్ తన ఆర్థిక శాఖ (Treasury) లో "వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విభాగాన్ని", తదితర పెద్ద శాఖలలో O & M కక్షలనూ ఏర్పరచింది.

అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో "పాలనా నిర్వహణ విభాగాన్ని" (Division of Administrative Management) బ్రిటిష్ డొమినియన్‌ల బ్యూరో (Bureau of the British Dominions) లో స్థాపించడం జరిగింది. తదితర అనేక దేశాలు ఈ విధానాన్ని అనుసరించినాయి.

2. Appleby Report, p. 59.

భారతదేశానికి సంబంధించినంతవరకు, స్వాతంత్ర్యం లభించడానికి పూర్వపు రోజులలో బెంగాల్‌లోను, మరొకటి రెండు రాష్ట్రాలలోను O & M భావనను తాత్కాలికంగా ప్రయోగించినప్పటికీ, ఆపిల్‌బీ నివేదిక (1953) చేసిన సిఫారసుల దృష్ట్యా 1954 వ సంవత్సరంలో మంత్రివర్గ సచివాలయంలో వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విభాగాన్ని సృష్టించే వరకూ అది సుస్థిరపడలేదు. తరువాత ప్రతి మంత్రిత్వ శాఖలోను ఉప కార్యదర్శి అధికారికాగల O & M కక్షలను స్థాపించడం జరిగింది. రాష్ట్రాలు కూడా అదేవిధంగా ఆచరించినాయి.

O & M వ్యవస్థీకరించడం (Organisation of O & M work)

వ్యవస్థీకరణ - పద్ధతులు పని వ్యవస్థీకరణ

(Organization of the O & M work)

O & M పనిని వ్యవస్థీకరించే సందర్భంగా రెండు మౌలికమైన సమస్యలు ఉత్పన్నమవుతాయి. వీటిలో మొదటిది, O & M కేంద్ర సంస్థ స్థానాన్ని (location) ఎక్కడ నిర్ణయించవలె; రెండవది, O & M సిబ్బంది నియామక విధానం ఎట్లా ఉండవలె?

ప్రధాన O & M సంస్థ స్థాన నిర్ణయానికి సంబంధించిన ముఖ్యమైన పరిగణన ఏమంటే, ఇతర శాఖలపైన, కార్యాలయాలపైన ప్రభావం చూపగలిగిన, గౌరవం పొందగలిగిన ఒక మంత్రిత్వ శాఖలోగాని, తదితర వ్యవస్థలోగాని దానిని ఉంచినట్లయితే, O & M ఇచ్చిన తీర్పులకు. చేసిన సిఫారసులకు తగిన ఆలకింపు ఉంటుంది. ఈ అవసరానికనుగుణంగా వివిధ దేశాలు అమలుపరిచిన ప్రత్యామ్నాయ ఏర్పాట్లు మూడు రకాలుగా ఉన్నాయి. ఆర్థిక శాఖ గణనీయమైన పలుకుబడి కలిగి ఉండి ఇతర శాఖలపై నియంత్రణ చేయగలుగుతుంది. అందువల్ల కొన్ని దేశాలలో ప్రధాన O & M సంస్థను ఆర్థిక శాఖలో లేదా తత్తుల్యమైన శాఖాలలోగాని ఉంచడం జరిగింది. బ్రిటన్‌లో ఆర్థిక శాఖ (Treasury) లోను, అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలలో బడ్జెట్ బ్యూరో (Bureau of the Budget) లోను "వ్యవస్థీకరణ - పద్ధతుల విభాగాన్ని" ఏర్పరచడం జరిగింది. రెండవ పద్ధతి ఏమంటే, O & M కార్యకలాపాన్నీ, దానికి సంబంధించిన పరిశోధననూ, పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్ లేదా అటువంటి ఉద్యోగిబృంద సంస్థ అధీనం కింద ఉంచడం. కెనడా, ఆస్ట్రేలియా దేశాలలో ఈ విధంగానే జరిగింది. మరికొన్ని దేశాలలో O & M పనిని ప్రధాన కార్యనిర్వాహకునికి సన్నిహితంగా ఉన్న స్టాఫ్ ఏజన్సీకి గాని, ఉన్నతస్థాయి పాలక సంస్థకు గాని అంతర్భాగంగా చేయడం జరిగింది. భారత దేశం ఈ కోవకు చెందినదే. మన దేశంలో O & M విభాగాన్ని మంత్రివర్గ సచివాలయంలో ఉంచడం జరిగింది.

O & M లోని ఉద్యోగి బృందానికి కావలసిన యోగ్యత ఏమి, ఎక్కడి నుండి ఆ బృందాన్ని కొలువు (Service) లోకి తీసుకోవలె, అనేది సిబ్బంది నియామక సమస్య. O & M ఉద్యోగి బృందానికి విద్యార్హతలను, తదితర యోగ్యతలను నిర్ణయించే ప్రయత్నాలు జరిగినాయి. కాని ఈ అంశంపై సాధారణమైన అంగీకారం లేదు. విశేషమైన

విద్యార్హత కూడా నిశ్చయంగా ఉపయోగకరంగా ఉంటుందని చెప్పలేము. అయితే O & M లో ఉద్యోగానికి సాధారణ సామర్థ్యం, విజ్ఞానం, వివిధ స్థాయిలకు చెందిన శాఖీయ ఉద్యోగిబృందంతో నేపాయించుకురాగల సామర్థ్యం, వ్యవస్థ రూపంతోను, గాని సమస్యలతోను; ప్రక్రియలతోను, పరిచయమూ, కాల్పనిక శక్తి వంటి కొన్ని మూర్తి గత లక్షణాలు, ప్రావీణ్యాలు ఉండవలెనని నొక్కి చెప్పడం జరిగింది. కాని ఈ లక్షణాల ప్రయోజకత్వం వాటి వాస్తవిక ప్రయోగంలోను, O & M ఉద్యోగిబృంద ఎన్నికకు ముందుగా అవలంబించవలసిన విధానాన్ని అవి చేకూర్చడాన్నిబట్టి పరీక్షించవలసి ఉంది. కాని చాలా దేశాలలో వివిధ శాఖలలోని సివిల్ సర్వీస్ ఉద్యోగి బృందాన్ని O & M పనికి నియోగించడం, పదవీకాల పరిమితి విధాన (Tenure System) ప్రకారం వానిని O&M కక్షలలో 5 సంవత్సరాలు లేదా కొంత కాలంపాటు ఉంచడం, తరవాత వారిని తిరిగి తమ శాఖీయ విధులకు మళ్ళించడం జరుగుతూ ఉంది. భారతదేశంలో కేంద్ర O & M విభాగానికి ఉద్యోగిబృందాన్ని కేంద్ర సచివాలయ సర్వీస్ నుంచి తీసుకొంటారు. కాగా వివిధ మంత్రిత్వశాఖలలోని O & M కక్షలకు ఉప కార్యదర్శి హోదాగల ఆఫీసరు ఆధిపత్యం వహిస్తాడు.

యుక్తమైన O & M ఉద్యోగిబృందాన్ని తయారుచేయడానికి శిక్షణ ప్రధాన సాధనమని గుర్తించడం జరిగింది. అటువంటి శిక్షణకు తగిన ఏర్పాట్లు చేయడం O & M వ్యవస్థల కర్తవ్యం కూడా.

వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల పని ఎట్లా జరుగుతుంది (How the O&M Work is done)

ఒక వ్యవస్థ పురోభివృద్ధికి అవసరమైన సూచనలిమ్మని గాని, ఒకానొక శాఖా ప్రక్రియలను లేదా కార్యాలయ ప్రక్రియలను సూచించమని గాని O & M ఆఫీసర్‌ను కోరినామనుకోండి, అతడు తనకర్తవ్యనిర్వహణకు ఏ విధంగా ఉపక్రమిస్తాడు?

(1) ఏదైనా ఒక శాఖతో గాని సంస్థలో లేదా కార్యాలయంలో ప్రస్తుతం ఉన్న ఏర్పాట్లను పరిశీలించడం O&M ఆఫీసర్ ప్రథమ కర్తవ్యము. వ్యవస్థ స్వరూపం, సిబ్బంది, ప్రక్రియలు, ప్రదేశము, ఫర్నిచర్, కార్యాలయ ఉపకరణలు, యంత్రాలు వంటి అందుబాటులో గల ఇతర సౌకర్యాలను గురించి విశ్లేషాత్మక అధ్యయనం చేయడంకూడా ఈ పరిశీలనలో అంతర్భాగమే. (2) అతడు ప్రతి ఉద్యోగి నిర్వర్తించే విధులను, వాడుకలో ఉన్న అనేక పద్ధతులను ఒక జాబితాగా వ్రాసుకోవలె. అతడు తన పరిశీలనలో పోగుచేసిన సమాచారాన్ని బట్టి వ్యవస్థలోని లోపాలను కనిపెట్టగలడు. ఆ లోపాలు జరగడానికి ప్రతిరూపణం, అపరిమితమైన జాప్యం, దుబారా మొదలైన కారణాలనుకూడా కనిపెడతాడు. (3) అతడు ఆ లోపాలకు పరిహారాలను కనుగొనవలె. పునర్వ్యవస్థీకరణ, ప్రక్రియల సూక్ష్మీకరణ, యాంత్రిక పద్ధతుల విరివి అయిన వాడకం, మరింత అధికార దత్తత, వాడుకలో పద్ధతుల సూక్ష్మీకరణ, వడిగల ఫైళ్ళ పరిష్కారం, మేలైన విధంగా రికార్డుల భద్రత, రికార్డుల నిర్వహణ వంటి పరిహారాలను అతడు సూచించవలె. (4) అతడు సిఫారసుల రూపంలో చూపిన పరిహారాలు, చేసిన సూచనలతో కూడిన తన నివేదికను సంగ్రహపరుస్తుంది. ఆ శాఖ లేదా సంస్థ ఈ సిఫారసులన్నింటినీ లేదా కొన్నింటిని

మాత్రమే అంగీకరించవచ్చు లేదా ఆమోదించకపోనూవచ్చు. అంటే O & M కర్తవ్యం స్టాఫ్ స్వభావాన్ని పోలి ఉంది. సలహా ఇచ్చేవరకు మాత్రమే దాని విధి పరిమితమైనదని స్పష్టమవుతుంది.

O & M సిఫారసులు సవ్యంగా అమలుజరగవలెనంటే తనిఖీ (Inspection) అవసరమవుతుంది. సర్వసామాన్యంగా ఒక్కొక్క మంత్రిత్వశాఖ లేదా శాఖ, O & M సిఫారసులు ఎంతవరకు అమలు చేయబడినవో తమకుతామే తనిఖీలు చేసుకొని O & M విభాగానికి తన సంగ్రహ, సాంవత్సరిక నివేదికను పంపుతుంది. భారతదేశంలో కూడా ఈ ఏర్పాటే ఉంది. దీనికి అదనంగా కేంద్ర O & M విభాగం ఉప సంచాలకుడు కూడా O & M సిఫారసులు ఖచ్చితంగా అమలు జరుగుతున్నాయో లేదో తెలుసుకోవడానికి వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలను దర్శించి శాంపుల్ (Sample) తనిఖీలు చేస్తాడు.

భారతదేశంలో వ్యవస్థీకరణ–పద్ధతుల వ్యవస్థ
(O & M Organization in India)

పైన చెప్పిన విధంగా భారతదేశంలో కేంద్రస్థాయిలో O & M వ్యవస్థ అగ్రగామి వ్యవస్థీకరణ - పద్ధతుల విభాగాన్ని సచివాలయంలో స్థాపించడం జరిగింది. వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విభాగానికి ఒక సంచాలకుడు ఉంటాడు. అతడే భారత ప్రభుత్వ ప్రతిష్ఠాపక ఆఫీసరుగాను, దేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వ శాఖ సంయుక్త కార్యదర్శిగా కూడా వ్యవహరిస్తాడు. అతనికి ఒక ఉప సంచాలకుడు, ఒక సహాయ సంచాలకుడు సహాయంగా ఉంటారు. ఈ ఆఫీసర్లేకాక అవసరమైన గుమస్తాలు, ఇతర సిబ్బంది కూడా ఉన్నారు. O & M విభాగం, దాని ఆఫీసర్లు నిర్వర్తించవలసిన ప్రధాన కర్తవ్యం ఏమంటే, వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలలోని O&M కక్షలకు నాయకత్వాన్ని వహించడం, ఈ కక్షల పనిని సమన్వయ పర్చడం. O & M పరిజ్ఞానాన్ని, అనుభవాన్ని క్రోడీకరించడం. O & M సిఫారసు చేసిన ప్రసిద్ధమైన ప్రక్రియలు, పద్ధతులు ఏ విధంగా అమలు చేయబడుతున్నాయో తెలుసుకోవడానికి సంచాలకుడు, ఉప సంచాలకుడు వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలకు లాంఛన ప్రాయం కాని విధంగా (Informal) సందర్శిస్తారు. అవసరమయితే అక్కడికక్కడే సలహాలిస్తారు.

మంత్రివర్గ సచివాలయంలోని కేంద్ర O&M విభాగమే కాక ప్రతి మంత్రిత్వ శాఖలోను ఆ శాఖ ఉప కార్యదర్శి ఆధిపత్యంలో ఒక O & M కక్ష ఆఫీసర్‌గా వ్యవహరిస్తాడు. అటువంటి కక్షల సంఖ్య 60కి మించింది. రాష్ట్ర స్థాయిలో కూడా వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల సెక్షన్‌లు, కక్షలు ఉన్నాయి.

వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతుల విధులు (Functions of the O & M)

భారత ప్రభుత్వంలోని O & M వ్యవస్థను స్థాపించిననాడు ఈ కింది వాటిని దాని విధులుగా ఎంచడం జరిగింది.

(i) కార్యాలయ ప్రక్రియలను అధ్యయనం చేయడం, వాటి సూక్ష్మీకరణకు సాధనాలను, పద్ధతులను సూచించడం.

(ii) జాప్యాన్ని తొలగించడానికి మార్గాలను సూచించడం.

(iii) ఫైళ్ళ కదలికను అధ్యయనం చేయడం, వాటి కదలికను వేగిర పరచ డానికి అవసరమైన పద్ధతులను సిఫారసు చేయడం.

(iv) రికార్డుల నిర్వహణ, భద్రతలకు సంబంధించి మేలైన పద్ధతులను సిఫారసు చేయడం.

(v) తగిన స్థాయిలో హెచ్చయిన అధికార బాధ్యతల దత్తతకు సాధనాలను పద్ధతులను సూచించడం.

పైన చెప్పినవేకాక కిందివికూగా O & M విధులే :

(a) వ్యవస్థకు ప్రక్రియలకు సంబంధించిన సమస్యలకు మేలైన పద్ధతులను కనిపెట్టడానికి పరిశోధనను చేపట్టడం.

(b) O & M పనిలో ఉద్యోగి బృందానికి శిక్షణ ఇవ్వడం.

(c) O & Mకు సంబంధించిన సమాచారాన్ని పోగుచేసి సర్వత్రా వ్యాపింప జేయడం.

(d) O & M పత్రికలు, ప్రకటన పత్రికలు, పుస్తకాలు, తదితర సాహిత్య ప్రచురణను చేపట్టడం.

భారతదేశంలో వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతులు పనిచేసే పద్ధతి

(The Working of O & M in India)

భారత ప్రభుత్వంలోని వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలలో O & M జరిపిన పరిశోధనల వల్ల మౌలికంగా ఆయా మంత్రిత్వ శాఖల వ్యవస్థీకరణ ప్రక్రియలలో తప్పేమీలేదని స్పష్టమైనది. కాకపోతే అతిముఖ్యమైన లోపం ఏమంటే, ఆచరణలో ప్రక్రియలను తు. చ. తప్పకుండా దక్షతతో అనుసరించలేదు. ఈ పరిశోధనలు కింద చూపిన లోపాలను స్పష్టం చేసినాయి.

(i) నియుక్తమైన ప్రక్రియను, ఆదేశాలను తగిన విధంగా పాటించలేదు

(ii) నియమిత కాలానికొకసారి తనిఖీలు లేనందువల్ల నియంత్రణ అదృఢత (laxity) కు దారి తీస్తుంది.

(iii) టైపు చేయడంలో తప్పులు దొర్లడం, మంత్రిత్వ శాఖలకు ఆ కాగితాలను పంపడంలో జాప్యం జరగడం.

(iv) మంత్రిత్వ శాఖలలోను, సంబద్ధీకరించబడిన కార్యాలయాలలోను పుంఖాను పుంఖంగా వివరణలు చేయడంచేత పని పేరుకుపోతున్నది.

(v) తప్పించుకోదగిన అంతశ్శాఖీయ సంబంధాలు.

(vi) సమయ, నియమాలను పాటించకపోవడం.

(vii) అకౌంట్ల కార్యాలయాలలో జరిగే జాప్యాలు.

(viii) నాలుగవ తరగతి ఉద్యోగులు అవసరమైన ఫైళ్ళను చేరవేయడంలో చేసే జాప్యాలు.

(xi) స్థలాభావమూ, టైపు మిషన్లు, వ్రాతసాధనాలు (Stationery) వంటి సామగ్రి కొరత.

M & O విభాగం తనిఖీ పద్ధతుల ద్వారాను, మిగిలిపోయిన పనిని తెలిపే పట్టికలను అధ్యయనం చేయడం వల్లనూ, దీర్ఘకాల ఫైళ్ళను భద్రపరిచి (Standing guard files) తగిన విధంగా రికార్డ్ నిర్వహించి సూచికను తయారుచేయడం వల్లనూ, సెక్షన్ ఆఫీసర్లకు హెచ్చైన అధికారాన్ని దత్తంచేయడం ద్వారాను, ఆఫీసర్లతో వ్యక్తిగత చర్చలు జరిపి, అంతర్గత శిక్షణ తరగతులను నిర్వహించడం ద్వారాను, ప్రక్రియా సంస్కరణల ద్వారాను, వ్యవహారాలను వేగిరంగా దక్షతతో పరిష్కరించవలెనని ప్రయత్నిస్తూ ఉంది. అన్ని వర్గాల ఆఫీసర్లలోను దక్షత భావం వ్యాపించడానికి 'శ్రేష్ఠత నియంత్రణ' ఉద్యమం (Quality control drive) వ్యవహారాలన్నీ పలుస్థాయుల గుండా పోనక్కరలేకుండా ప్రత్యక్ష విజ్ఞాపణ (level jumping) పనిని అధ్యయనం చేసే శిల్ప. పద్ధతులలో శిక్షణ ఇవ్వడం, వ్యవహారాలను నేరుగా తగిన నిర్ణయాలు తీసుకొనే స్థాయికి సమర్పించే సెక్షన్ ఆఫీసర్లుగల 'పైలట్ సెక్షన్లను' సృష్టించడం వంటి సంస్కరణలను కొన్నింటిని O & M విభాగం చేసింది. అది కాగితం, వ్రాత సాధనాలు, 'టెలిఫోన్ ట్రంక్ కాల్ల' వాడకంలో కూడా పొదుపుచర్యలను ప్రవేశపెట్టింది. కొన్ని మంత్రిత్వ శాఖలలోను, కార్యాలయాలలోను ప్రతిష్ఠాపన ఖర్చును తగ్గించడానికి దౌత్యసేవా పద్ధతి (Messenger service system) ని ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది.

భారతదేశంలో O & M పని ఇంకా శైశవ దశలోనే ఉంది. అయినప్పటికీ అది సాధించిన ఘన విజయాలను బట్టి దానికి ఉజ్జ్వల భవిష్యత్తు ఉందని ఖరారుగా చెప్ప వచ్చు. కాలం గడిచినకొద్దీ ఇంకా ఎక్కువ మంది ప్రభుత్వోద్యోగులు శిక్షణ పొందుతారు. ఇప్పటికంటె O & M పరిజ్ఞానం గాఢంగా, విస్తారంగా వ్యాపిస్తుంది. భారతదేశంలోని O & M పని, వ్యవస్థీకరణ కంటె పద్ధతులకే ఎక్కువ ఏకాగ్రతను చూపినదని ఒక్కొక్కప్పుడు విమర్శకు గురి కావడం కద్దు. ఉన్నతస్థాయి ఆఫీసర్లనుంచి దిగువస్థాయి ఆఫీసర్లకు అధికార దత్తత జరగవలసిఉంది. ఇది వ్యవస్థీకరణకు సంబంధించిన జటిలమైన సమస్య; దీని పరిష్కారానికి ఎంతో శక్తిమంతమైన ప్రయత్నం అవసరము. కాని O & M ఈ సమస్యలకు పరిపూర్ణ న్యాయం చేయలేదు. నిజానికి కేంద్రీకరణకు ఆలవాలమైన పాలక విధానంలో అధికార దత్తత సమస్య అనేక ప్రతిబంధకాలతోను, లోటు పాట్లతోను నిండి ఉంటుంది. అందుచేత. భారతదేశంలోని వ్యవస్థీకరణ-పద్ధతులు విభాగం ఎక్కువ ఆర్భాటంగా ఉండడంలో ఎక్కువగా నిమగ్నంకావలె. అయితే అత్యంత ఆమోదకరమైన పద్ధతుల పురోభివృద్ధికి సూనచలిచ్చే విషయానికి కూడా తక్కువ ప్రాముఖ్యాన్ని చూపరాదు. వ్యవస్థ నిర్మాణానికి సంబంధించిన మౌలిక సంస్కరణలు చెయ్యాలంటే O & M కక్షల కున్న శక్తికంటె ఎక్కువ ఉత్తేజిత శక్తి (Driving force) అవసరము.

18

పాలనా బాధ్యత

(ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY)

పాలనా బాధ్యత అంటే ఏమి ?

(What is Administrative Responsibility)

అధికారం దుర్వినియోగం కాకుండా ఉండవలెనంటే అధికారానికి బాధ్యత తోడు కావలె. పాలనా సంస్థలు, అధికారులు తమకు ఇవ్వబడిన అధికారాలను యోగ్యమైన విధంగా ప్రయోగించేటట్లుగా చెయ్యవలెనంటే వారిని తగిన అధికారులకు జవాబు దారీగా చేయవలె. ఇంతకూ బాధ్యత అంటే ఏమంటే, ఏ అధికార సంస్థకైనా అవసరమైన మేరకు ఇచ్చిన అధికారాన్ని లేదా వివేచనను అది ఏ విధంగా ప్రయోగించిందీ సంతృప్తికరంగా వివరించవలసిన అగత్యం ఉంది. అట్లా వివరించనందుకు అపకారం లేదా శిక్ష వెన్నంటి ఉంటుంది. ఈ అపకారం గాని శిక్ష గాని కేవలం ఆక్షేపణ అయినా కావచ్చు లేదా అభిశంసన కావచ్చు, ఉద్యోగచ్యుత కావచ్చు, నేరారోపణ (Criminal Prosecution) కూడా కావచ్చు. పాలనను గురిచేయవలసిన బాధ్యతా విధానాన్ని రాజ్యాంగ నిబంధనలు, నియత శాసనాలు, నియమాలు, న్యాయమూర్తుల తీర్పులు, పూర్వ నిదర్శనాలు, ఆచారాలు, అలవాట్ల ఆధారంగా రూపొందించవచ్చు.

పాలన వివిధ రకాల నియంత్రణలకు గురి అవుతుంది. ఈ నియంత్రణల ద్వారా పాలనా బాధ్యతను సాధించడం జరుగుతుంది. ఆధునిక ప్రజాస్వామిక ప్రభుత్వంలో ఈ నియంత్రణలు (a) శాసనసభ (b) నియోజకులు లేదా ప్రజలు (c) పాలన ఉన్నతాధికారులు (d) వృత్తిసంఘాలు (e) న్యాయస్థానాల పరంగాను జరుగుతాయి. మరో విధంగా చెప్పవలెనంటే పాలనా బాధ్యత రాజకీయ, పాలక, వృత్తి సంబంధమైన (కొన్ని విషయాలలో), న్యాయసంబంధమైనదిగా ఉంది. ఈ నియంత్రణాధికార సంస్థలకు పాలన ఎంతవరకు బాధ్యత వహించవలసి ఉంది అనే విషయం ఆ దేశ రాజ్యాంగ పద్ధతిపై ఆధారపడి ఉంటుంది. ఉదాహరణకు అమెరికాలో, పాలన శాసన సభకు బాధ్యత వహించదు. ఇదే విధంగా బ్రిటన్ వంటి పార్లమెంటరీ దేశాలలో కూడా జరుగుతున్నది. నియోజకులు లేదా ప్రజలు నియంత్రణకు ప్రత్యక్ష ప్రజాస్వామ్యం లేని దేశాలలోకన్న స్విట్జర్లాండ్ వంటి దేశంలో విస్తృతమైన ప్రాబల్యం ఉంది. సోవియట్ రష్యాలో కమ్యూనిష్టు పార్టీకి పాలనా బాధ్యత ప్రధానంగా ఉండే ప్రభుత్వ అధికార సంస్థలకు పరోక్షంగా మాత్రమే ఉంది. ఈ వ్యత్యాసాలు ఉన్నప్పటికీ ప్రజాస్వామిక ప్రభుత్వం ఉన్న అన్ని దేశాలలోను పాలనా బాధ్యత పైన పేర్కొన్న మార్గాలద్వారానే సాధించడం జరుగుతుంది.

శాసన సభకు వహించవలసిన బాధ్యత
(Responsibility to the Legislature)

భారత దేశంవంటి పార్లమెంటరీ ప్రజాస్వామిక దేశాలలో కార్యవర్గం శాసన సభకు బాధ్యత వహిస్తుంది. అది శాసన సభలోని అధిక సంఖ్యాక సభ్యుల విశ్వాసాన్ని చూరగొన్నంత కాలం పదవిలో కొనసాగుతుంది. శాసనసభ అనేక విధాల తన అవిశ్వాసాన్ని ప్రకటించగలుగుతుంది (ప్రభుత్వ బిల్లును తిరస్కరించడం, మంత్రి జీతాన్ని తగ్గించే ప్రతిపాదన చేయడం, మొదలైనవి). కాబట్టి శాసనసభ వీటిలో ఏదో ఒక పద్ధతి ప్రకారం తనకు కార్యవర్గంపై విశ్వాసం లేదని వ్యక్తం చేయడం ద్వారా దానిపై బాధ్యత మోపుతుంది. అయితే, అది చాలా తీవ్రమైన చర్య. తత్ఫలితంగా మంత్రివర్గం రాజీనామాకు లేదా దేశ ప్రజలకు విజ్ఞాపనం (An appeal to the Country) చేసేవరకూ పరిస్థితులు దారి తీస్తాయి. అయితే పార్టీ క్రమశిక్షణ బలీయంగా ఉన్న భారత్, బ్రిటన్‌ల వంటి దేశాలలో పార్టీ పద్ధతి చిత్రమైన విధంగా పనిచేస్తుండటంవల్ల పార్లమెంటుకు ఈ అవకాశము చాలా అరుదుగా లభిస్తుంది. కాబట్టి శాసనసభ ప్రభుత్వం మీద ఒత్తిడిని ప్రయోగించడానికి ప్రశ్నలు వేయడం, తీర్మానాలు చేయడం. చర్చలు జరపడం వంటి కొన్ని వాటమైన నియంత్రణ పద్ధతులను ఉపయోగిస్తుంది.

పాలనపై పార్లమెంటరీ నియంత్రణకు ప్రశ్నలు వేయడం అనేది చాలా శక్తిమంతమైన శిల్పపద్ధతిగా నిల్చింది. అత్యున్నత స్థాయినుంచి అధోస్థాయి వరకు ఉన్న పాలనాధికారులు చేసిన ఏ పనినైనా లేదా ఏ లోపాన్నైనా ప్రశ్నించవచ్చు. పార్లమెంటు వేదికపైననే ఆ ప్రశ్నకు సంబంధించిన శాఖకు ఆధిపత్యం వహించే మంత్రి జవాబిస్తాడు. కాని ఆ జవాబును వాస్తవానికి ఆయా శాఖలలో పనిచేసే ఉద్యోగులే తయారుచేస్తారు. ప్రధాన ప్రశ్ననుంచి ఉదయించే ఉపప్రశ్నలకు మంత్రి జవాబును చెప్పగలిగే విధంగా వారు అతనికి ముందుగా విషయాన్ని తెలియజేస్తారు. పార్లమెంటు సభ్యుడు ఏ ముఖ్య విషయంపైన ప్రశ్నవేస్తాడో తెలియదు కాబట్టి ప్రతి విషయంలోను ఈ విధంగా చెయ్యవలెనంటె అత్యంత శ్రద్ధాపూరితమైన రికార్డ్ నిర్వహణ జరగవలె. అందువల్ల సభ్యుడు వేసిన ప్రశ్న మంత్రులమీద, ఉద్యోగులమీద చాలా పటిష్టమైన నిరోధంగా ఉపయోగపడుతుంది. సభలలో ఏ మారుమూల నుంచి అయినా, ఏ రోజునైనా వచ్చే విమర్శను ఎదుర్కొగలిగి వ్యవహరించేటట్లుగా వారిని ఒత్తిడి చేస్తుంది. ఏదైనా విషయాన్ని గురించి సమాచారాన్ని సేకరించడమే ప్రశ్నల లక్ష్యం. కాని ఆచరణలో దానిని అధికార వైఫల్యాలను, దుర్వినియోగాలను, ప్రజల కష్టనిష్ఠురాలను ప్రభుత్వం దృష్టికి తేవడానికి ఉపయోగించడం జరిగింది. ప్రశ్నల సమయాన్ని (Question hour) పాలనా కార్యకలాపాలపై అన్వేషక దీపం (Search light) గా అభివర్ణించడం జరిగింది. అది పాలన గత చరిత్రలోని మారుమూల సంగతులను, నిగూఢ విషయాలను కూడా బయటపెట్టి ప్రజల దృష్టికి తేగలుగుతుంది. ''పౌర ఉద్యోగులు అత్యంత ముందు జాగ్రత్తగాను లేదా పిరికిగాను ఉండటానికి, పౌర ఉద్యోగి వర్గానికి (Civil service) అతీతంగా ఉంచడం అనవసరం అనుకొన్న రికార్డులను జాగ్రత్తగా ఉంచడానికి, ప్రధానమైన కారణం

ఏదైనా ఉన్నట్లయితే అది పార్లమెంటరీ ప్రశ్నల వల్ల కలిగిన భయం మాత్రమేనన్న నా అభిప్రాయంతో పౌర ఉద్యోగి వర్గం శాఖలో పనిచేసిన వారెవరైనా అంగీకరిస్తారు,'' అని హ్యూగెయిట్ స్కెల్ (Hugh Gait Skell) అన్నాడు. అయితే ప్రజాక్షేమం దృష్ట్యా ప్రశ్నకు జవాబు చెప్పరాదన్న కారణంచూపి మాత్రమే మంత్రి జవాబుచెప్ప నిరాకరించవచ్చు. ప్రశ్నలకు జవాబు చెప్పడానికి చాలా తరచుగా నిర్హేతుకంగా తిరస్కరించడానికి మంత్రి సభికుల ఆగ్రహావేశాలకు గురి అవుతాడు.

తీర్మానాలు రెండు రకాలు. వాటిలో (1) ప్రభుత్వాన్నంతటినీ గాని ఒకానొక మంత్రిని గాని అభిశంసించడమే లక్ష్యంగా ఉన్నవి. (2) ఆదరించవలసిన కార్యక్రమాన్ని సిఫారసు చేసేవి. మొదటి తీర్మానాన్ని అంగీకరించినట్లయితే ప్రభుత్వాలు రాజీనామా చేయవలసిందే. రెండవకోవకు చెందిన తీర్మానాలు సిఫారసులు మాత్రమే. వాటిని గవర్నర్ ఆమోదించవచ్చు లేదా ఆమోదించకపోనూవచ్చు. సభ ప్రతిపాదించే వాయిదా తీర్మానం ప్రజాబాహుళ్యానికి ప్రధానమైన, జరూరైన, స్పష్టమైన విషయాన్ని చర్చించడానికి ఉపయోగపడితే, అభిశంసన తీర్మానాలు ప్రభుత్వాన్ని అభిశంసించడానికి, అవిశ్వాస తీర్మానాలు ప్రభుత్వాన్ని బర్తరఫ్ చేయడానికి ఉద్దిష్టమైనవి.

చర్చలగురించి చెప్పవలెనంటే పార్లమెంటులోని ఉభయసభలవారివి నిరాఘాటంగా ఏవో చర్చలు జరుగుతూనే ఉంటాయి. వాస్తవానికి బిల్లులోని ప్రతి క్లాజ్ పైన, బడ్జెట్‌లోని ప్రతి డిమాండ్ పైన, ప్రతి తీర్మానంమీద జరిగే విమర్శలు చర్చలే గదా! ఏమైనప్పటికీ, పాలనపై పార్లమెంటరీ నియంత్రణ సాధనంగా 'చర్చ'కు విశేషమైన అర్థం ఉంది. అంటే ప్రభుత్వ విధానం లేదా కార్యకలాపానికి సంబంధించిన ఒకానొక అంశం గురించి సాకల్యంగా చర్చించడం అన్నమాట. పార్లమెంటు ముఖ్యమైన విధానాన్ని చర్చించవలసి ఉన్నప్పుడు గాని ధృవపరచవలసి ఉన్నప్పుడుగాని ప్రభుత్వం ప్రయత్నంతోనే అటువంటి చర్చలు జరుగుతాయి, లేదా ప్రత్యక్ష అభ్యర్థనను పురస్కరించుకొని జరిగినా జరగవచ్చు. ఆ చర్చల ఉపయోగం ఏమంటే, అవి ప్రభుత్వాన్ని ఏదైనా ఒక విషయంలో దాని విధానాన్ని వివరించమనిగాని, సమర్థించుకొమ్మనిగాని ఒత్తిడి చేస్తాయి. అదీకాక ఆయా విషయాలపై వివిధ అభిప్రాయాల, వైఖరుల బలా బలాలను కొలవడానికి అవి ప్రభుత్వానికి వీలు కల్పిస్తాయి. చర్చలవల్ల ప్రతిపక్షానికి కూడా ప్రభుత్వ విధానంలోని బలహీన విషయాలను బహిరంగపరిచి వాటిని మెరుగుపరచడానికీ, అవసరమైన, నిర్మాణాత్మకమైన సూచనలు చేయడానికీ వీలవుతుంది. పార్లమెంటులో జరిగిన చర్చను పత్రికలు ప్రచురిస్తాయి, ప్రజలు స్వీకరిస్తారు. అ విధంగా పార్లమెంటు చర్చలు ప్రజాభిప్రాయం చైతన్యవంతం కావడానికి దోహదపరుస్తాయి.

శాసన సభకు ఉపయుక్తమైన మరో రెండు నియంత్రణ సాధనాలున్నాయి. అవి (i) శాసన నిర్మాణాధికారం (ii) సరఫరాలకు ఓటుచేసే అధికారం (Power to vote Supplies). శాసనసభ వివరంగా శాసనాన్ని చేయడం వల్లనూ, సరఫరాలకు ఓటు చేయడం వల్లనూ, పాలన కార్యకలాపాలను ఎంతవరకైనా నియంత్రణ చేయగలుగుతుంది. కాని బ్రిటన్, భారతదేశంలో సాధారణంగా ఈ విషయాలలో శాసనసభ కార్యవర్గం నాయకత్వాన్ని అంగీకరిస్తుంది. మంత్రివర్గం కోరిన శాసనాలను చేస్తుంది. సరఫరాలను మంజూరు చేస్తుంది.

అయితే అమెరికాలో మాత్రం కాంగ్రెస్ (శాసన సభ) ఈ విషయాలలో స్వతంత్ర విధానాన్ని అవలంబిస్తుంది. కొన్ని పార్లమెంటరీ దేశాలలో కూడా (ఉదా : ఫ్రాన్స్‌లో, బ్రిటన్ భారత దేశాలలో కన్న) శాసన సభ శాసన నిర్మాణం ద్వారాను, ఆర్థిక విషయాలలోను ప్రభుత్వం మీద చాలా ఎక్కువ నియంత్రణను విధిస్తుంది.

అమెరికాలోని అధ్యక్ష పద్ధతి ప్రభుత్వంలో అధికార విభటన సూత్రం అమలులో ఉంది. దీని ప్రకారం కార్యవర్గం కాంగ్రెస్ సమావేశాలకు హాజరు కాదు సరిగదా, పార్లమెంటరీ భావంలో అది కాంగ్రెస్‌కు జవాబుదారీ కూడా కాదు. అధ్యక్షుని గాని అతని కార్యదర్శులను గాని కాంగ్రెస్ తొలగించలేదు. కాంగ్రెస్ సభలో కార్యవర్గానికి అధిక సంఖ్యాక సభ్యుల మద్దతు ఉండనవసరం లేదు. కార్యవర్గ విధానాన్ని కాంగ్రెస్ అనుసరించవచ్చు లేదా అనుసరించకపోనూవచ్చు ప్రశ్నలు వేసిగాని, విశ్వాస రాహిత్య తీర్మాన ప్రతిపాదన చేసిగాని కార్యవర్గాన్ని నియంత్రించడం అసాధ్యము. ఈ పరిస్థితులలో కాంగ్రెస్ పాలనపై, క్రిందచూపిన పద్ధతుల ద్వారా మాత్రమే నియంత్రణ చేయగలుగుతుంది.

(1) పాలనాధికార సంస్థల వ్యవస్థీకరణకు, అధికార విధులకు చట్టబద్ధమైన నిర్వచనం చేయడం.

(2) శాసన సభా సంఘాల ద్వారా పాలన గురించి విచారణలు జరపడం.

(3) విధానాలను, పద్ధతులను, ప్రక్రియలను విధిస్తూ శాసనం చేయడం.

(4) ఆర్థికాధికారం, పన్నుల శాసనం చేయడం ద్వారా జమలను, ఉపకల్పన (Appropriation) చట్టాలు చేయడం ద్వారా ఖర్చును నియంత్రించడం, ఖర్చు మొత్తాలను, ఆ మొత్తాలు వినియోగపడవలసిన పనులను, ఉద్యోగి బృందం పరిమితులను ముందుగా స్థిరపరచడం, ఖాతాలను, ఆడిట్‌ను పరీక్షించడం.

(5) నేరారోపణచేసే అధికారాన్ని కలిగి ఉండటం.

(6) నగర ప్రభుత్వ సాంఘిక ప్రణాళికలోవలె ఎన్నికైన ప్రతినిధులు పాలనను నిర్దేశించడం.

నియోజకులకు వహించవలసిన బాధ్యత
(Responsibility to the Electorate)

ప్రతి ప్రజాప్రభుత్వం, ఆఖరుకు ప్రజలకు లేదా మరింత ఖచ్చితంగా చెప్పవలెనంటే, నియోజకులకు బాధ్యత వహించవలసిందే. నియోజకులు తమ ఓట్లతో ప్రజా ప్రభుత్వ రథాన్ని నిర్మించనుగలుగుతారు, ధ్వంసం చేయనూగలుగుతారు. సామాన్య ఓటర్ల సమూహమేకాకుండా, పారిశ్రామికులు, ఐచ్ఛిక సంఘాలు, కార్మిక సంఘాలు, వృత్తిసంఘాలు, సాంస్కృతిక సమాజాలు, మత సంబంధమైన గణాలవంటి వ్యవస్థిత సంక్షేమ గణాలు నిరంతరం ప్రభుత్వం మీద, పాలన మీద ఒత్తిడి తెస్తాయి. వాటి విధానాలు, చట్టాలు తమకు అనుకూలంగా ఉండే విధంగా మలచమని పట్టుబడతాయి. ప్రత్యక్ష ప్రజాస్వామ్యనియమాలున్న దేశాలలో అభిప్రాయ నివేదన, ప్రజాభిప్రాయ సేకరణ, ఉద్యోగుల ప్రత్యక్ష ఎన్నికలు, పునరానయనాల (Recall) ద్వారా ప్రజల నియంత్రణ ప్రత్యక్షంగా స్పష్టమవు

తున్నది. స్విట్జర్లండ్‌లోని కొన్ని కాంటన్‌ల (రాష్ట్రాల) లోను, అమెరికాలోను న్యూఇంగ్లాండ్ పట్టణ ప్రాంతాల (New England Townships) లోను ప్రజాసభల ప్రత్యక్ష పాలన కనబడుతుంది.

పాలకోన్నతాధికారులకు వహించవలసిన బాధ్యత
(Responsibility to Administrative Superiors)

ప్రతి ఉద్యోగి తన పాలక ఉన్నతాధికారులకు బాధ్యత వహించవలె. వారి నియంత్రణలో ఉండవలె. పాలన ఉన్నతాధికారుల నియంత్రణ వారికి ఉన్న అధికారులలో పర్యవేక్షణ, నిర్దేశము, బర్తరఫ్‌తో సహా క్రమశిక్షణ చర్యలవల్ల విశదమవుతున్నది. దీనికి పూర్వ అధ్యాయాలలో తగిన సందర్భాలలో ఈ నియంత్రణావస్థలను గురించి చర్చించడం జరిగింది.

వృత్తి సంఘాలకు వహించవలసిన బాధ్యత
(Responsibility to Professional Bodies)

డాక్టర్‌లు, లాయర్‌లు వంటి వృత్తివర్గాల ఉద్యోగులు కూడా తమతమ వృత్తులకు సంబంధించిన న్యాయవాద, వైద్య సంఘాలవంటి వృత్తి సంఘాలకు ఆయా వృత్తులలో కనీస ప్రమాణాలను నిర్వహించడానికి బాధ్యత వహించవలె. వారి నడవడి వృత్తికి విరుద్ధంగా ఉన్నట్లయితే, ఈ సంఘాలు తమ రిజిస్టర్ నుంచి గాని ధృవీకరణ (Approved) జాబితాల నుంచి గాని వారి పేర్లను తొలగించవచ్చు. ఆ విధంగా ఈ వ్యక్తులను ఆయా వృత్తుల నిర్వహణకు అనర్హులుగా చేయవచ్చు.

న్యాయ నియంత్రణ (Judicial control)

పాలన న్యాయస్థానాలు ప్రయోగించే న్యాయ నియంత్రణకు గురి అవుతుంది. న్యాయ స్థానాలు పౌరుల స్వేచ్ఛలను, హక్కులను రక్షించడానికి ఉద్దిష్టమైనాయి. పౌరుల దృష్ట్యా చూసినట్లయితే న్యాయ స్థానాలు ప్రయోగించే నియంత్రణలను, 'న్యాయ పరిహారాలు' (Judicial Remedies) అంటారు. వాస్తవానికి న్యాయస్థానాలకు ఉద్యోగులు వహించే బాధ్యతా, అధికార అతిక్రమణల బారినుంచి గాని అధికార దుర్వినియోగాల బారినుంచి గాని పౌరులకు ఇచ్చిన న్యాయ పరిహారాలూ, ఒకే నాణానికి రెండు పార్శ్వాలు. ఈ రెండు విడదీయరానివి.

న్యాయ నియంత్రణ రూపాలు లేదా పరిహారాలు
(Forms of Judicial control or Remedies)

న్యాయ నియంత్రణలు లేదా పరిహారాలు కింది ముఖ్యమైన రూపాలలో ఉంటాయి.

(1) పాలక చట్టాల, నిర్ణయాల న్యాయ సమీక్ష జరపడం.
(2) పాలన చర్యలకు, నిర్ణయాలకు వ్యతిరేకంగా న్యాయస్థానాలకు నియత శాసక అప్పీలు చేయడం.

(3) ప్రభుత్వేతర పక్షం, కేంద్ర ప్రభుత్వానికి లేదా స్థానిక ప్రభుత్వానికి వ్యతిరేకంగా 'టార్ట్స్' విషయంలోను, 'ఒడంబడిక న్యాయం మీద' వ్యాజ్యం వేయడం.

(4) ప్రభుత్వేతర పక్షాలు ప్రభుత్వోద్యోగి మీద వేసే క్రిమినల్ వ్యాజ్యాలు : ప్రభుత్వోద్యోగివల్ల వారికి నష్టం రానందుకు లేదా అతడు చేసిన ఒడంబడిక (Contract) కు గాను అతనిపై వేసే సివిల్ దావాలు.

(5) అసాధారణ పరిహారాలు;

(a) హెబియస్ కార్పస్ (Habeas Corpus)
(b) మాండమస్ (Mandamus)
(c) ఇన్‌జంక్షన్ (Injunction)
(d) సెర్షియోరరి (Certiorari)
(e) ప్రొహిబిషన్ (Prohibition)
(f) కోవారెంటో (Quo-Warranto)

న్యాయ సమీక్ష (Judicial Review)

లైసెన్స్ ఇవ్వడం, దత్తశాసనం, న్యాయనిర్ణయం (adjudication) వంటి కొన్ని నిర్దిష్ట పాలనా కార్యకలాపాల న్యాయసమీక్షను గురించి ఇదివరకే చర్చించినాము. ఏమైనప్పటికీ న్యాయ సమీక్ష వీటికే పరిమితమై లేదు. దాని పరిధి తదితర పాలనా కార్యకలాపాలకు కూడా విస్తరించవచ్చు. అందువల్ల పాలనా చర్యల న్యాయసమీక్షా సూత్రాలను, పరిధిని, పరిమితులను మనం ఇప్పుడు చర్చించుదాము.

ఆచరణలో ఒక దేశానికి మరొక దేశానికి మధ్యనే కాక, ఒక దేశంలోని వేరు వేరు విధాలైన పాలనా చర్యల, నిర్ణయాల న్యాయ సమీక్ష తరహాలో కూడా చాలా వ్యత్యాసాలు ఉన్నాయి.

బ్రిటన్‌లో సాధారణంగా న్యాయ సమీక్ష అన్ని పాలనా చర్యలకు విస్తరించదు. అది మూడు విధాలుగా పరిమితమయింది. అవి (1) పార్లమెంటు నియత శాసనాలు చాలా తరగతుల పాలనా చర్యలను, నిర్ణయాలను న్యాయస్థానాల పరిశీలన (Scrutiny) నుంచి పరిహరించినాయి. (2) 'న్యాయశాఖ స్వీయపరిమితి' (Self limitation) వంటి నియమాలను న్యాయస్థానాలు స్వయంగా రూపొందించడంవల్ల ఇంకా చాలా పాలనా చర్యలను నిర్ణయాలను పరిహరించడం జరిగింది. (3) ప్రక్రియాత్మకమైన ఇబ్బందులు ఉండడం చేత మరికొన్ని విషయాలను పరిహరించడం జరిగింది. కాని న్యాయ సమీక్ష పాలనా చర్య యావత్తురంగానికి విస్తరించనప్పటికీ, సామాన్య న్యాయ, సమత (Equity) ల సుస్థాపిత సూత్రాలనుబట్టి పాలక సంస్థ చర్యలను, అధికార పరిధి లేదనీ, అధికారం హద్దు మీరినదనీ, అధికార దుర్వినియోగం జరిగినదనే కారణాల మీద న్యాయస్థానాలలో సవాల్ చేయవచ్చు.[1]

1. Robsan, Justice and Administrative Law, p. 15.

పాలనాధికారి న్యాయాధికారం లేకుండా వ్యవహరించినాడనీ లేదా సామాన్య న్యాయం, నియత శాసనం లేదా రాజకీయమైన విశేషాధికారంవల్ల అతనికి లభించిన అధికారం తన్న మితిమీరి వ్యవహరించినాడనే కారణం చూపి అతని చర్యలను విమర్శించవచ్చు.

ఇంతకుముందే చెప్పినట్లుగా అమెరికాలో కాంగ్రెస్ చట్టరీత్యా ఏ పాలనా చర్యను కూడా న్యాయసమీక్ష నుంచి మినహాయించలేదు. అది బ్రిటన్ పార్లమెంటువలె సార్వభౌమాధి కార సంఘం కాదు కాబట్టి ఆ విధంగా చేయడం రాజ్యాంగ విరుద్ధం అవుతుంది. అంతేకాదు, తన చట్టాలే న్యాయ సమీక్షకు గురిఅవుతాయి. కాబట్టి సూత్రప్రాయంగా (Potentially) న్యాయ సమీక్ష పాలన చర్య రంగానికంతటికీ విస్తరిస్తుంది. ఆచరణలో అమెరికాలోని న్యాయస్థానాలు కూడా ఆత్మ సంయమనం (Self denial) చేత అనేక విధాలుగా సమీక్ష చేయడానికి తమకున్న అధికారాన్ని పరిమితం చేసుకొన్నాయి. ఈ పరిమితులు దృఢమైన నియమాలుగా రూపొందలేదు. న్యాయస్థానాలు ప్రతి వ్యవహారాన్నీ పరిశీలించే విషయం ఆ వ్యవహారం (Case) ప్రస్తావనకు వచ్చినప్పుడే చెప్పడానికి తమ నిర్దేశాన్ని దాచి ఉంచు తాయి. కాబట్టి నికర ఫలితం ఏమంటే, అంతా అస్పష్టంగా ఉందనే చెప్పవలె. ''ఈ పరిస్థితి సారాంశమేమంటే, తాము వాంఛనీయమనుకొన్నంతవరకు న్యాయస్థానాలు సమీక్ష చేయవచ్చు. ఫలానా వ్యవహారాన్ని అవి సమీక్ష చేస్తాయా లేదా అని తెలుసుకొనడానికి పద్ధతి ఏమీలేదు. కొంతవరకు పాలక నిర్ణయాలే తుది నిర్ణయాలని చెప్పవచ్చు. వాటిని తుది నిర్ణయాలుగా భావించవలెననే ధోరణి ఎక్కువగా కనపడుతున్నది''[2] అని ఫిఫ్నర్ చెప్పినాడు. వివరంగా చెప్పవలెనంటే, అమెరికా ఫెడరల్ న్యాయస్థానాలు కింది విధంగా తమ సమీక్షాధికార పరిధిని పరిమితం చేసినాయి.

(1) సమీక్ష కోసం దరఖాస్తు చేసిన వాడికి న్యాయశాస్త్రాధారం (Legal standing) ఉంటేనే సమీక్ష చేయడం జరుగుతుంది.

(2) ఉన్నతస్థాయి పాలన విచారణా సంఘానికి అప్పీలు చేయడం వంటి పాలక వ్యవహారాలను అన్నింటినీ తడిమి చూడనిదే సాధారణంగా ఫిర్యాదు న్యాయస్థానానికి తీసుకొని పోరాదు.

(3) సాధారణంగా నిషేధకాదేశాలు సమీక్షార్హాలు కావు. (చర్య తీసుకోడానికి పాలనవేత్త తిరస్కరించవచ్చు).

(4) న్యాయస్థానాలు కొన్ని రకాల నిర్ణయాలను, ముఖ్యంగా పాలనా నిర్దేశానికి తగిన నిర్ణయాలను సమీక్ష చేయవు.

(5) న్యాయస్థానాలు, 'సమృద్ధ సాక్ష్యం' మద్దతుగా ఉన్న పాలక సత్యాన్వేషణలను సమీక్షించవు.

(6) చట్టబద్ధమైన హక్కే విశేషాధికారం. న్యాయస్థానాలు దీనికి సంబంధించిన పాలనా నిర్ణయాన్ని సమీక్షించడానికి ఇష్టపడవు. (ఉదా:- ప్రభుత్వం పారితోషకం ఇవ్వడానికిగాని, మేలు చెయ్యడానికిగాని తిరస్కరించిన సందర్భాంలో)

2. Pfiffner, Administration, p. 475.

(7) అవి ప్రభుత్వ నిత్యావసర విధులకు సంబంధించిన నిర్ణయాలను సమీక్షించడానికి కూడా ఇష్టపడవు. (ఉదా:- పన్నుల వసూళ్ళకు సంబంధించిన వ్యవహారాలు, సైనిక లేదా నౌకా నిబంధనలతో సంబంధం ఉన్న వ్యవహారాలు. అయితే పోలీస్ అధికారం, వ్యక్తి స్వాతంత్ర్యంవంటి వ్యవహారాలు మాత్రం సమీక్షార్హాలే.)

(8) సమ్మతి అయిన సూత్రాలు, ప్రక్రియలు, ఇదివరకే స్థాపితమైన పురాతన రంగాలలో చాలావరకు పాలన పరిపూర్ణత్వాన్ని ఒప్పుకోవడం జరిగింది.

పరిస్థితులను బట్టి, వాజ్య విషయాన్ని బట్టి నిర్ణయం కచ్చితత్వాన్ని, నిర్ణయ రూపాన్ని కేవలం పరీక్షించడం నుంచి, పునర్విచారణ (de novo), విషయ పరిగణన వరకూ న్యాయసమీక్షా పరిధి మారుతూ ఉంటుంది. ఎల్. డి. వైట్ అభిప్రాయం ప్రకారం "న్యాయశాఖ మధ్యవర్తిత్వం, ప్రజారోగ్యం, ప్రజారక్షణలతో సంబంధం ఉన్న వ్యవహారాలలో కనిష్ఠంగాను, ప్రజాసౌకర్యంతోను, ప్రజాసంక్షేమంతోను సంబంధం ఉన్న వ్యవహారాలలో గరిష్ఠంగాను ఉంటుంది.[3]

సమీక్షా న్యాయస్థానానికి 1946 వ సంవత్సరం పాలన ప్రక్రియల చట్టం ప్రకారం పేర్కొన్న అధికారాలు ఉన్నాయి.[4]

(A) చట్టవిరుద్ధంగా నిలిపివేయబడిన లేదా నిర్హేతుకంగా జాప్యం చేయబడిన కింద పాలనాచర్యను బలత్కారంగా అమలు చేయించగలుగుతుంది.

(B) చట్టవిరుద్ధమైన పాలనాచర్యను గాని కింది నిర్ణయాలనుగాని నిలుపుదల చేసి రద్దుపరచగలుగుతుంది.

(i) అనాలోచితమైనవి, చిత్తచాపల్యంతో కూడినవి, వివేచనా దుర్వినియోగంతో కూడినవి లేదా న్యాయశాస్త్రానికి అనుగుణంగా లేనివి.

(ii) రాజ్యాంగ హక్కు లేదా విశేషాధి కారానికి విరుద్ధంగా ఉన్నవి.

(iii) నియత శాసనాధికార పరిధిని అతిక్రమించినవి.

(iv) చట్టరీత్యా అవసరమైన ప్రక్రియను గమనించకుండా చేసినవి.

(v) సమృద్ధ సాక్ష్యబలం లేనివి.

(vi) సమీక్షా న్యాయస్థానం జరిపే పునర్విచారణకు లోబడిన అప్రస్తుత విషయాలు.

పైన పేర్కొన్నవాటిలో ఏ కారణం మీదనయినా న్యాయసమీక్ష చేయవచ్చు.

భారతదేశంలో న్యాయసమీక్ష పాత్స్యాంశాన్ని ఇంకా తగినరీతిగా అధ్యయనం చేయడం జరగలేదు. పాలనాచర్య స్వభావరీత్యాగాని, పద్ధతినిబట్టి గాని న్యాయ విరుద్ధం (Ultravires) కానట్లయితే మామూలుగా న్యాయస్థానాలు జోక్యం చేసుకోవు. పాలన అర్ధ న్యాయాధికార (Quasi Judicial) నిర్ణయాలు న్యాయవిరుద్ధం అయినందుకు గాని విధించిన ప్రక్రియను అనుసరించనందుకు గాని న్యాయస్థానాలు వాటిని సమీక్షిస్తాయి. ఈ దేశంలోని కొన్నికొన్ని విషయాలలో పాలన నిర్ణయాల పరిపూర్ణత్వాన్ని చాటే నియత శాసనాలలోని,

3. White Introduction to the Study of Public Administration, p. 577, Sec. 10.
4. Sec. 10.

రాజ్యాంగంలోని నిబంధనలు సమీక్ష ఉనికిని పరిమితం చేసినాయి. ఇది గతంలోని ఆచరణకు సన్నిహితంగా ఉంది. నేటి రాజ్యాంగం ప్రకారం మన పార్లమెంటు, రాష్ట్ర శాసన సభలు సార్వభౌమాధికార సంఘాలు కావు. వాటి శాసనాలు న్యాయసమీక్షకు లోబడి ఉండవలసిందే. అందుచేత పార్లమెంటు గాని రాష్ట్ర శాసన సభలు గాని చట్టరీత్యా న్యాయసమీక్షను ఏ రంగాన్నుంచయినా ఏ విధంగా మినహాయించగలవో తెలుసుకోవడం కష్టము. అటువంటి మినహాయింపు రాజ్యాంగ విస్పష్ట నిబంధనవల్ల మాత్రమే సాధ్యపడుతుంది. కాబట్టి న్యాయసమీక్షను మినహాయించే నియతశాసనాలన్నీ ఇప్పుడు రాజ్యాంగ విరుద్ధాలే అనిపిస్తుంది. (ఉదా: పన్నుల విధింపు విషయాన్నీ, తదితర వివిధ విషయాలనూ న్యాయసమీక్షనుంచి మినహాయించే పురపాలక నియతశాసనాలు ప్రస్తుత రాజ్యాంగానికి విరుద్ధము). ఏమైనప్పటికీ, ఈ సమస్య ఇంతవరకు ఉత్పన్నమయినట్లుగాని, అధికారయుతంగా ఇప్పటికీ పరిష్కరించినట్లుగాని లేదు.

నియత శాసక అప్పీలు (Statutory Appeal)

ఒకానొక రకమైన పాలనాచర్యవల్ల గాని, నిర్ణయంవల్ల గాని నష్టపడిన పక్షానికి న్యాయస్థానానికి గాని ఉన్నత పాలక విచారణా సంఘానికిగాని అప్పీలుచేసుకొనే హక్కు ఉంది అని చట్టమే స్పష్టపరచిన సందర్భంలో మాత్రమే నియతశాసక అప్పీలుకు తావుంటుంది. దీనికి తుల్యమైన ప్రక్రియ ఏమంటే పాలకసంస్థ తన ఆదేశాలను అమలు జరిపించడానికి తనంతట తానుగా న్యాయస్థానానికి వెళ్ళవలె. అప్పుడు ఆదేశాల చట్టబద్ధత సమస్య అసంకల్పంగా న్యాయపరిశీలనకు వస్తుంది. అందువల్ల అమెరికా ఫెడరల్ వర్తక సంఘం (U.S.A. Federal Trade Commission) ఆ దేశంలో అయితే, దీనివల్ల నష్టపడిన పక్షంగాని తన ఉత్తరువును అమలు జరిపించమని స్వయంగా ఆ వర్తకసంఘం గాని ఫెడరల్ సర్క్యూట్ న్యాయస్థానానికి అప్పీలుచేయవచ్చు.

నియతశాసక అప్పీళ్ళలో రెండు సమస్యలు ముఖ్యమైనవి :

(i) ఎవరు అప్పీలు చేయవలె ? (ii) అప్పీలు (Appellate) న్యాయస్థానం పాలకసంస్థ నిర్ణయాలకు గాని తీర్పులకు గాని ఇచ్చే విలువ ఏమి! వాటికి ఇచ్చే విలువ దాదాపుగా వాటిని పూర్తిగా అంగీకరించడంనుంచి పునర్విచారణ చేయడంవరకూ ఉంటుంది.

ప్రభుత్వానికి వ్యతిరేకంగా దావాలు (Suits against the government)

నష్టపడిన పక్షం న్యాయశాఖ మధ్యవర్తిత్వంద్వారా గాని నియంత్రణద్వారా గాని నేరం చేసిన పక్షంమీద దావా వేసి సంతృప్తిచెందడం సంప్రదాయ సిద్ధమైన పద్ధతి. ఏమైనప్పటికీ రాజ్యాలపైన గాని శిఖరాగ్ర సంఘాలపై గాని దావా వేయగలగడం అనే విషయం చాలా పరిమితులకు లోబడిఉంది. ఈ విషయంలో ఒక దేశానికీ మరొక దేశానికీ మార్పుఉంది.

ఒడంబడికలకు లేదా టార్ట్స్‌కు సంబంధించిన విషయాలలోనే రాజ్యాలజ వాబుదారి అనే ప్రశ్నఉంది. ప్రభుత్వంకూడా వ్యక్తులవలెనే లేదా ప్రభుత్వేతర వర్తక సంఘాలవలెనే తన కార్యాల నిర్వహణలో చాలా ఒడంబడికలు చేసుకోవలసి ఉంటుంది. వాటి పరపతి

కాపాడటం కోసం తాను చట్టబద్ధంగా చేసుకొన్న ఒడంబడికలకు జవాబుదారీ వహించడానికి రాజ్యం ఎన్నడూ తిరస్కరించదు. అయినా ఒక దేశానికి మరొక దేశానికి రాజ్యాన్ని జవాబుదారీచేసే ప్రక్రియలో మార్పు ఉంది. తనకు సరఫరా చేసిన వస్తువులకు లేదా తనకు చేసిన కొలువుకు సొమ్ము చెల్లించనిరాకరించిన రాజ్యానికి పరపతి పోతుంది.

అయితే టార్ట్స్‌కు సంబంధించినంతవరకు పరిస్థితి వేరుగా ఉంటుంది. టార్ట్ అంటే ఒకడు మరొకనికి చట్టవిరుద్ధమైన చర్య చేయడానికి గాని, హాని చేయడానికి గాని పాల్పడటం. తత్ఫలితంగా కలిగిన నష్టానికి పరిహారం పొందడానికి దావావేసే అవకాశం ఉంది. శాంతిభద్రతల నిర్వహణ, యుద్ధసమయాలలో దేశరక్షణ వంటి తన సార్వభౌమత్వ విధుల నిర్వహణలో భాగంగా రాజ్యం చాలాపనులు చేయవలసి ఉంటుంది. వీటివల్ల ప్రభుత్వేతర ఆస్తిపాస్తులకు ప్రత్యక్షంగానో పరోక్షంగానో నష్టం వాటిల్లవచ్చు. కాని వ్యక్తుల వల్ల నష్టం వాటిల్లితే వారిని టార్ట్స్ పరంగా జవాబుదారీగా చేయవచ్చు. రాజ్యానికి సార్వభౌమత్వ హోదా ఉన్నందువల్ల ('రాజు తప్పుచేయలేడు' అనే సూత్రం ప్రకారం దానికి చాలవరకు టార్ట్స్ విషయంలో జవాబుదారీ వహించ నవసరం లేకుండా ప్రత్యేక రక్షణ కల్పించడం జరిగింది. చట్టం చాలా పరిమితి మేరకు తప్ప రాజ్యాన్ని నష్టపరిహారం చెల్లింపుకు గురిచేయదు. రాజ్యం తన ఉద్యోగులద్వారా వ్యవహరిస్తుంది. అందువల్ల దానికి టార్ట్స్‌లో పరోక్ష బాధ్యత (Vicarious responsibility) మాత్రమే ఉంది. కనీసం ఆంగ్లేయ-శాక్షన్ (Anglo-saxon) దేశాలలోనైనా పరోక్ష బాధ్యతా చట్టం ప్రభుత్వేతర యజమానిని తన ఉద్యోగులు లేదా ప్రతినిధులు చేసిన చట్టవిరుద్ధ చర్యలకు బాధ్యునిగా చేసినట్లు ప్రభుత్వాన్ని చేయదు. అంటే ఈ చట్టం అతనికి వర్తించిన రీతిగా ప్రభుత్వానికి వర్తించదన్నమాట. చాలా సందర్భాలలో తన ఉద్యోగులు చేసిన అక్రమ చర్యలకు ప్రభుత్వేతర యజమాని వ్యక్తిగతంగా జవాబుదారి వహించవలె.

డ్రాయిట్ అడ్మినిస్ట్రేటిఫ్ అమలులోఉన్న ఫ్రాన్స్‌వంటి ఐరోపా ఖండాంతర దేశాలలో ఉద్యోగులు చేసిన అక్రమ చర్యలకు రాజ్యాన్ని జవాబుదారీ చేసే పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది. పాలనా న్యాయస్థానాలు ప్రతి సంవత్సరం నష్టపడిన వ్యక్తులకు ప్రభుత్వ నిధులనుంచి నష్టపరిహారాలను ఇవ్వవలసిందిగా వేలకొలది తీర్పులనిస్తాయి. అటుపిమ్మట రాజ్యం తప్పుచేసిన ఉద్యోగులపై యధేచ్ఛగా చర్య తీసుకొంటుంది. కాని పౌరునికి సంబంధించినంతవరకు చెప్పవలెనంటే అతడు దావావేసి రాజ్యం దగ్గరనుంచి నష్టపరిహారాన్ని పొందుతాడు.

బ్రిటన్‌లో ఇటీవలి వరకు హక్కుల విజ్ఞప్తి పత్రం(Petition of rights)లోని ప్రక్రియప్రకారం తప్ప రాజ్యం (క్రౌన్) మీద దావా వేయశక్యం అయ్యేది కానేకాదు (అంటే రాజ్యం అనుమతి మీదనే వేయవలెనన్న మాట). ఉద్యోగి అక్రమ చర్యలవల్ల నష్టపడిన పౌరుడు ఆ ఉద్యోగిమీదనే నష్టపరిహారం దావా వేస్తాడు కాని రాజ్యంమీద వేయలేడు. సర్వసాధారణంగా ఉద్యోగుల దగ్గర డబ్బు లేనిపరిస్థితులలో (ముఖ్యంగా పౌరుడు ఎక్కువగా సంబంధం పెట్టుకొనే చిన్న ఉద్యోగులు) ఈ పరిహారం (Remedy) నిష్ఫలమని ఋజువయింది. న్యాయస్థానం ఇచ్చిన తీర్పు ప్రకారం నష్టపరిహారం చెల్లించే వనరులు ఆ ఉద్యోగికి లేనట్లయితే, వాది అతనిని జైలుకు మాత్రం పంపగలుగుతాడు. కాని ఇది నష్టపడిన పక్షానికి

వాస్తవమైన ఉపశమనం కాదు. దీర్ఘకాల ఆందోళన ఫలితంగా 1946 వ సంవత్సరంలో చేసిన క్రౌన్ ప్రొసీడింగ్స్ చట్టంవల్ల పరిస్థితి మెరుగయింది. సామాన్య మానవునిపై వేసినట్లుగా క్రౌన్ (రాజ్యం) మీద పౌరుడు దావా వేయడానికి ఈ చట్టం అనుమతిస్తుంది. కాబట్టి ఫలితం ఏమంటే, ఇప్పుడు బ్రిటన్‌లో రాజ్యం తన ఉద్యోగుల అక్రమచర్యలకు బాధ్యత వహిస్తుంది. కాని రెండు ముఖ్యమైన మినహాయింపులున్నాయి. అవి (1) రాజ్యాన్ని, సాయుధ దళాల పాలనను, నౌకాశ్రయాన్ని, అన్యులను (Aliens) రక్షించడానికీ, అరాచకాన్ని అణచడానికి క్రౌన్‌కు ఉన్న విశేషాధికారాలు జవాబుదారీ పరిధికి బాహిరమైనవి. ఈ మేరకు ప్రభుత్వం ధృవపంస్తే బాధ్యతలనుంచి మినహాయించినట్లవుతుంది. (2) న్యాయస్థానంలో సాక్ష్యాధారంగా తన రహస్య పత్రాలను చూపవలసిన ఆగత్యం రాజ్యానికి లేదు. ప్రభుత్వ కార్యకలాపంలో చాల హెచ్చుభాగం మినహాయించబడిన విషయాలుగా ఉన్నాయి. అయితే మునుపటికంటే ఇప్పుడు పరిస్థితి మెరుగుకాగా రాజ్యం వహించే జవాబుదారీ ఇంకా అసమగ్రంగానే ఉంది. ఇప్పటికీ ఒడంబడిక విషయంలో క్రౌన్‌పై దావా వెయ్యడానికి హక్కుల విజ్ఞప్తి పత్రం విధించిన ప్రక్రియనే పాటించవలె.

అమెరికాలో-ఫెడరల్ ప్రభుత్వం తన ఒడంబడికల విషయంలోను, కొంత పరిమితి వరకు తన ఉద్యోగుల టార్ట్స్ విషయంలోను, దబ్బుకై దావా వేయడానికి సమ్మతిస్తుంది. అంతేగాని తదితర కారణాలను అంగీకరించదు. కంప్ట్రోలర్ జనరల్; శాఖాధిపతి; వివరంగా తెలియజేయబడిన వివిధ రకాల స్వత్వ ప్రతిపాదనల న్యాయస్థానమూ (Court of claims); స్వత్వ ప్రతిపాదన మొత్తం 100 డాలర్లకు మించనట్లయితే జిల్లా న్యాయస్థానమూ; ఆదాయం పన్ను, దేశీయాదాయాలను పన్నుల న్యాయస్థానమూ; కస్టమ్స్ విషయాలలో కస్టమ్స్ న్యాయస్థానమూ; పరిశోధన జరిపిన తరవాత, కాంగ్రెస్ ఉభయ సభల స్వత్వ ప్రతిపాదనల సంఘాలు పరిష్కరించిన పిమ్మటనే ఫెడరల్ ప్రభుత్వానికి వ్యతిరేకంగా చేసిన స్వత్వ ప్రతిపాదనలను పరిగణనలోనికి తీసుకోవడం జరుగుతుంది.

అమెరికాలో ఎన్నో కొన్ని మినహాయింపులు తప్ప, టార్ట్‌లో దావా వేయడానికి నియత శాసక ఆధారం ఏదీలేదు. ఈ మినహాయింపులు ఏవంటే; (i) నావికాదళాధికారులు (Admirality), (ii) సముద్ర తీరాలపై గల అధికార పరిధులు (Maritime Jurisdictions), (iii) వ్యక్తికిగాని, వ్యక్తిగత ఆస్తికిగాని 500 డాలర్ల మొత్తానికి మించని నష్టానికి సంబంధించిన స్వత్వ ప్రతిపాదనలను పరిష్కరించడానికి పోష్టు మాస్టర్ జనరల్‌కు ఇచ్చిన అధికారము. రాష్ట్రాలకు సంబంధించి చెప్పవలెనంటే, నియత శాసనం చేయడంద్వారా నిర్దిష్టంగా అంగీకరించితే తప్ప ఏ రాష్ట్రంపై కూడా టార్ట్ విషయంలో దావా వేయడానికి వీలులేదు. అందువల్ల రాష్ట్రాలు అంగీకరించిన బాధ్యతా పరిధిలో ఒక రాష్ట్రానికి మరో రాష్ట్రానికి సామ్యం లేదు. కాని ప్రస్తుతం ఈ పరిధిని విస్తృతపరిచే ధోరణి సర్వత్రా వ్యక్తమవుతున్నది. ఈ విషయంలో న్యూయార్క్ రాష్ట్రం చాలా ముందంజ వేసింది. టార్ట్‌లోని స్వత్వ ప్రతిపాదనలను కూడా పరిగణించేటట్లుగా తన స్వత్వ ప్రతిపాదనల న్యాయస్థానానికి విస్తృతమైన అధికార పరిధిని ఇచ్చింది. పురపాలక సంఘాలు, ప్రభుత్వ విధులకు (పోలీసు, అగ్నిమాపక సర్వీసు వగైరా) కార్పొరేట్ (అంటే వ్యాపార సంబంధమైన) విధులకు వ్యత్యాసం చూపుతాయి. ప్రభుత్వ విధులకు సంబంధించినంతవరకు

పురపాలక సంఘాలు 'టార్ట్‌లయబిలిటీ' (tort liability) నుంచి ప్రత్యేక రక్షణలను అనుభవిస్తాయి కాని వ్యాపార విధుల విషయంలో మాత్రం ప్రైవేట్ వ్యాపారానికి ఉండే జవాబుదారీ పురపాలక సంఘాలకూ ఉంటుంది.

స్వత్వ ప్రతిపాదనల సందర్భంగా ఫెడరల్ ప్రభుత్వంపై రాష్ట్ర న్యాయస్థానాలలో గాని, రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలపై ఫెడరల్ న్యాయస్థానాలలో గాని దావా వేయడానికి వీలులేదు. రాజ్యాంగంలోని పదకొండవ సవరణ ఇతర రాష్ట్రాల పౌరుడుగాని, విదేశ పౌరుడుగాని ఒక రాష్ట్రంపై ఫెడరల్ న్యాయస్థానంలో దావా వేయడాన్ని నిషేధిస్తుంది. అదే రాష్ట్రంలోని పౌరులుగాని (Hans Vs Lousiana 134 U. S. I, 1890) విదేశ రాజ్యంగాని (Maceco Vs Mississipi 292 U.S. 313, 1934)రాష్ట్రంపై ఫెడరల్ న్యాయస్థానంలో దావా వేయడానికి వీలులేదు. ఫెడరల్ రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలలో ఏ ప్రభుత్వం కూడా శాసన సభ విధించిన రీతిగా స్వీయ సమ్మతి తెల్పనిదే తన న్యాయ స్థానాలలో అయినా సరే దానిపై ఎవరూ దావా వేయడానికి వీలులేదు.[5]

భారతదేశంలో-రాజ్యాంగంలోని 300 వ అధికరణం ప్రకారం రాజ్యంపై (సమైక్య భారత ప్రభుత్వం, అంతర్భాగాలైన రాష్ట్రాలు కూడా) దావా వేయవచ్చు. భారత కేంద్ర, రాష్ట్రప్రభుత్వాలు దావా వేయడానికి లేదా వీటిపై వ్యాజ్యం వేయడానికి ఈ అధికరణం తగిన అవకాశాన్ని కల్పిస్తుంది. కాని ఏ పరిస్థితులలో కేంద్ర ప్రభుత్వంపై దావా వేయవచ్చునో పార్లమెంటు వివరిస్తూ చట్టం చేస్తుంది. అదే విధంగా రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల విషయంలో అయితే ఆయా రాష్ట్ర శాసన సభలు చట్టాలను చేస్తాయి. అటువంటి శాసనానికి లోబడి "ఈరాజ్యాంగం చట్టరూపాన్ని ధరించకుండా ఉండిన" నాడు పరిస్థితి ఏవిధంగా ఉండేదో ఆ పరిస్థితే కొనసాగుతుంది. అంటే రాజ్యాంగం అమలుకు పూర్వపరిస్థితి కొనసాగుతుందన్నమాట.

రాజ్యాంగం అమలు అయ్యేనాటికి ముందున్న పరిస్థితి (అంటే 1858 నుంచి చేసిన రాజ్యాంగచట్టాలన్నింటిని బట్టి) ఏమంటే, భారత కేంద్ర, రాష్ట్రప్రభుత్వాలు తూర్పు ఇండియా వర్తకసంఘానికి చట్టసమ్మతమైన వారసురాండ్రు. తూర్పు ఇండియా వర్తకసంఘం దావాలకు గురి అయిన మేరకే ఇవికూడా వ్యాజ్యాలకు లోనయినాయి. 1765 వ సంవత్సరంలో దివాని (Diwani) అధికారం లభ్యమయిన నాటినుంచి, తూర్పు ఇండియా వర్తక సంఘం వ్యాపార సంస్థగాను, సార్వభౌమాధి కారవ్యవస్థగాను ద్వంద్వలక్షణాన్ని కలిగి ఉన్నది. వర్తక సంఘంగా దావాలకు గురికావచ్చు. కాని దాని సార్వభౌమాధికార విధులు వ్యాజ్యం వేయడానికి సాధ్యం కానివే. కాబట్టి 1858 వ సంవత్సరానికి పూర్వం సమస్య ఉత్పన్నమయితే, భారతప్రభుత్వానికి వ్యతిరేకంగా ఆ సమస్యపై దావా వేయశక్యం అవుతుందా లేదా అనేది నిర్ణయించడానికి తూర్పు ఇండియా వర్తక సంఘంమీద అటువంటి దావా వేయ వీలవుతుందా లేదా అనే విషయం ప్రమాణంగా ఉండేది. తూర్పు ఇండియా వర్తక సంఘానికి భారత ప్రభుత్వానికి తమ సార్వభౌమాధికారాలకు కల్పితమైన ప్రత్యేక రక్షణ "రాజు తప్పు చేయలేడు" అనే ఆంగ్ల సిద్ధాంతంపై ఆధారపడి ఉంది. 1947 వ సంవత్సరం క్రౌన్ ప్రొసీ

5. Hart, Introduction to Administrative Law, p. 101.

డింగ్స్ చట్టాన్ని చేసిన ఫలితంగా ఇంగ్లండ్‌లో పరిస్థితి సమూలంగా మారిపోయింది. అయితే భారతదేశంలో మాత్రం అది ఇంకా అట్లాగే మిగిలిఉంది.

ఒడంబడిక (Contract)లో తూర్పు ఇండియా వర్తక సంఘంతో సహా పూర్వపు ప్రభుత్వాలన్నింటిపై దావా వేయశక్యమైనట్టే భారత కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలపై కూడా వ్యాజ్యంవేయడానికి దానికి వీలవుతుంది. ఒడంబడిక న్యాయం (L w of Contract) ప్రకారం ఒడింబడిక పట్ల ఒక వ్యక్తికి జవాబుదారి ఉన్నట్లుగానే, నియత శాసక షరతులకు గాని పరిమితులకు గాని లోబడి ఈ ప్రభుత్వాలకు కూడా ఒడంబడికపట్ల బాధ్యత ఉంటుంది.

భారతదేశంలో, రాజ్యానికి తన ఉద్యోగులు చేసిన టార్షస్ చర్యల (Tortious acts) పట్ల ఉండే బాధ్యత ఇంతకు పూర్వం వలెనే ఉంటుంది. అంటే, తూర్పు ఇండియా వర్తక సంఘానికి వర్తించి ఉండే విధంగా ఆ బాధ్యత సార్వభౌమాధికారాలు కాని వాటికే విస్తరిస్తుంది. బొంబాయి హైకోర్టు 1861 వ సంవత్సరంలో "Pand O స్టీమ్ నావిగేషన్ కంపెనీ"కి భారత మంత్రికి జరిగిన కేసు సందర్భంగా ఈ సూత్రాన్ని వివరం చేస్తూ రక్షణ పొందిన సార్వభౌమాధికారులను కొన్ని ఉదాహరణలను చూపింది. అవి (i) యుద్ధ సమయంలో వస్తువులను నిర్బంధంగా స్వాధీనపరచుకోవడం, (ii) మిలిటరీ రోడ్డు మరమ్మత్తు, (iii) అనుచితమైన అరెస్టు, (iv) తమ నియత శాసక విధులను నిర్వర్తించడంలో ఉద్యోగులు చేసిన అక్రమాలు, ప్రభుత్వ స్వాధీనంలో ఉన్న చరాస్తుల (Movables) నష్టం వగైరాలు. ప్రభుత్వం తన ఉద్యోగుల టార్షస్ చర్యలకు బాధ్యత వహించే విషయాలకు ఉదాహరణలు ఏవంటే (1) ఓడ రేవులో నియుక్తులైన ప్రభుత్వోద్యోగుల అజాగ్రత్తవల్ల జరిగిన నష్టం, (2) తన ఉద్యోగుల అక్రమచర్యవల్ల రాజ్యానికి లాభం చేకూరిన ఉదంతం, (3) ప్రభుత్వం జారీ చేసిన అపఖ్యాతి ప్రదమైన తీర్మానం మొదలైనవి. కాని సార్వభౌమాధికారాలకు, ఇతరాలకు మధ్యగల వ్యత్యాసం హేతుబద్ధంగాను, స్పష్టంగాను లేదు. ఉదాహరణకు ప్రభుత్వం, మిలిటరీ రోడ్డు నిర్మాణంలో గాని, మరమ్మత్తులో గాని జరిగిన అక్రమాలకు బాధ్యత వహించదు. కాని మిలిటరీకి సంబంధంలేని రోడ్ల నిర్మాణంలోగాని మరమ్మత్తులోగాని అక్రమం జరిగితే అది బాధ్యత వహిస్తుంది. ఈ విషయంలో ప్రస్తుత న్యాయశాస్త్ర స్థితి చాలా అసంతృప్తికరంగా ఉందనీ, దేశంలోని ప్రజాస్వామ్య ప్రజాప్రభుత్వ వ్యవస్థలకు ఆమోద యోగ్యంగా లేదనీ న్యాయమూర్తులూ, న్యాయశాస్త్ర వేత్తలూ అంగీకరించినారు.

భారతదేశంలోని పురపాలక సంఘాలు, ఇతర స్థానిక సంస్థలు పూర్తిగా సార్వభౌమాధికారాలను చెలాయించవని న్యాయస్థానాలు ప్రకటించినందువల్ల ఈ సంస్థలు టార్ట్, ఒడంబడికలు-రెండింటికీ జవాబుదారీ వహించవలె. [6]

పురపాలక సంఘాలు ఇతర స్థానిక సంస్థలమీద దావాలు వేయడానికి రెండు నెలల నోటీస్ ఇస్తూ, ఏ హేతువుమీద చర్యలు తీసుకొంటున్నదీ, కావలసిన సహాయం ఏమో తెలియపరచవలెనని నియత శాసక ప్రక్రియ విధిస్తుంది

6. Vizagapatam Municipal Council Vs Foster (1917), 41 Mad. 538.

ప్రభుత్వ ఉద్యోగుల జవాబుదారీ; వారి మీద దావాలు వేయడం
(Liability of and Suits against Public Officials)

ప్రభుత్వోద్యోగులు తమ ఉద్యోగహోదాలో చేసిన చర్యలకు వారు వ్యక్తిగతంగా ఎంతవరకు బాధ్యులు? వారిపై దావా వేయడానికి ఎంతవరకు వీలవుతుంది? వారు వ్యక్తిగత హోదాలో చేసిన చర్యలకు తదితర వ్యక్తులందరివలెనే (కొన్ని పరిమితులకు లోబడి) బాధ్యులవుతారు.

ఒక దేశానికీ మరొక దేశానికీ, ఒకవర్గం ఉద్యోగులకు మరొకవర్గం ఉద్యోగులకూ ఈ విషయంలో కొంతవరకు తేడా వుంది. చట్టబద్ధమైన రక్షణలను అనుభవించడాన్నిబట్టి రాజ్యాధిపతికి, న్యాయశాఖ ఉద్యోగులకు తర, తమ భేదం ఉంటుంది.

ఇంగ్లండ్‌కు సంబంధించినంతవరకు దాని రాజు (లేక రాణి) ఉద్యోగ హోదాలో గాని వ్యక్తిగత హోదాలోగాని చేసిన ఏ పనికైనా చట్టబద్ధమైన జవాబుదారీ లేకుండా పూర్తిగా ప్రత్యేక రక్షణలు కల్పించడం జరిగింది. అమెరికాలో దేశాధ్యక్షునికి తన పదవీకాలంలో న్యాయస్థానం జారీచేసే 'సమనుల' (Summons) బారినుంచి ప్రత్యేక రక్షణ ఉంది. కాంగ్రెస్ (శాసన సభ) మాత్రమే అతనిపై నేరారోపణ చేయగలుగుతుంది. నేరారోపణ ద్వారా పదవినుంచి తొలగించిన తరవాత అతడు అధ్యక్షుడుగా ఉన్న కాలంలో చేసిన నేరాలకుగాని, 'టార్ట్స్'కు గాని అతనిని సాధారణ న్యాయ స్థానాలలో విచారణ చేయవచ్చు. ఏమైనప్పటికీ రాజ్యాంగం ప్రకారం అతడు తన విధి నిర్వహణలో నేరారోపణ (Impeachment)కు తప్ప మరి ఏ ఇతర సివిల్, క్రిమినల్ వ్యవహారాలకు జవాబుదారీ వహించ నక్కరలేదు. రాష్ట్రాల గవర్నర్‌లకు గూడా ఇటువంటి ప్రత్యేక రక్షణే ఉంది. అయితే గవర్నర్‌ల మంత్రిత్వకార్యాల నిర్వహణను న్యాయస్థానాదేశాలైన మాండమస్ (Mandamus) కోవారెంటో (Quowarranto)లకు గురిచేయవచ్చు భారతదేశంలో రాష్ట్రపతి గవర్నర్‌లు రాజ్యాంగంలో విధించిన తమ అధికార విధులను నిర్వహించడానికి ఏ పని చేసినా వారికి రాజ్యాంగం ప్రత్యేక రక్షణ కల్పిస్తుంది పార్లమెంటు చేసే నేరారోపణకు మాత్రమే అధ్యక్షుడు జవాబుదారీ వహించవలె.[7] వారి పదవీకాలంలో (కాల పరిమితి ముగిసిన తరవాత కాదు) వ్యక్తిగత చర్యల విషయంలో కూడా నేరారోపణలు, ఖైదు లేదా నిర్బంధాలబారినుంచి ప్రత్యేక రక్షణ ఉంది[8] కాని వారు పదవులలో ఉండగానే తమ వ్యక్తిగత చర్యలపై సివిల్ వ్యవహారాలు అనుమతించబడతాయి. వ్యవహారాల స్వభావం, కార్య కారణం (Cause of action); వాది పేరు, చిరునామా, ప్రతిపాదించిన నివారణ వగైరాలను తెల్పుతూ రెండు నెలలు ముందుగా నోటీసు ఇచ్చిన తరవాతనే అనుమతించడం జరుగుతుంది.[9] భారత దేశంలోని మంత్రులకు అటువంటి ప్రత్యేక రక్షణ లేదు. ఇంగ్లండ్‌వలె తమ వివిధ శాఖాధిపతుల చర్యలను మంత్రులు ధృవపరచ (Countersign) నవసరం లేనందువల్ల వారు శాఖాధిపతుల చర్యలకు చట్ట బద్ధంగా జవాబుదారీ వహించ నక్కరలేదు. శాఖాధిపతులు ఇతరులను సలహాలు అడగడాన్ని న్యాయస్థానాలు నిషేధించినాయి. కాబట్టి మంత్రులు తమ తమ శాఖాదిపతులకు సలహాలిచ్చి ఉన్నా వాటికి మంత్రులు బాధ్యులు కాదు.[10] లేనట్లయితే

7. Art. 361 (1)
8. Art. 362 (2) and (3)
9. Art. 362 (4)
10. Art. 74 (2) and 163 (3)

వారు కూడా సామాన్యమైన పద్ధతి ప్రకారమే న్యాయస్థాన వ్యవహారాలకు లోబడిన నేరాలకు 'టార్ట్స్'కు జవాబుదారీ అవుతారు.

ఇంగ్లండ్‌లోని న్యాయశాఖ ఉద్యోగులు, తమ ఉద్యోగహోదాలో చేసిన చర్యలకు లేదా పొరపాట్లకు బాధ్యులు కాదు. వారికి ప్రత్యేకరక్షణ ఉంది. వారి చర్య తప్పుగా ఉన్నా, ద్వేషపూరితంగా ఉన్నా తమ ఉద్యోగానికి యోగ్యతను చేకూర్చనిది అయినప్పటికీ, వారికి జవాబుదారీ లేదు. ఉన్నత న్యాయస్థానాల న్యాయమూర్తులకు కూడా ప్రత్యేక రక్షణ ఉంది. న్యాయమూర్తి తన అధికార పరిధిని అతిక్రమించినప్పటికీ, అతడు వ్యక్తిగతంగా బాధ్యత వహించడు. అమెరికాలో కూడా న్యాయమూర్తులకు ఇదే విధమైన రక్షణ కల్పించబడింది. భారతదేశంలో 1850 వ సంవత్సరం న్యాయశాఖ ఉద్యోగుల రక్షణ చట్టం (Judicial officers' protection Act, xviii of 1858) ప్రకారం ఏ న్యాయమూర్తిగాని, న్యాయాధిపతి (Magistrate) గాని, శాంతిరక్షకుడు (Justic of peace) గాని, కలెక్టర్‌గాని, న్యాయవ్యవహర్త అయిన ఏ ఇతర వ్యక్తిగానీ, తన ఉద్యోగి విధి నిర్వహణలో ఏదైనా పని చేయడానికి లేదా చేయమని ఆదేశించడానికి తనకు ఉన్నదనుకొన్న అధికార పరిధి పరిమితి మించినా మించకపోయినా అతనిపై ఏ సివిల్ న్యాయస్థానంలోనైనా దావావేసినప్పటికీ అతనికి జవాబుదారీ ఉండదు.'' ఈ న్యాయశాఖ ఉద్యోగుల ఆదేశాలను, అధికారాలను అమలుచేసే వారికి కూడా రక్షణ కల్పించడం జరుగుతుంది. కాని పోలీస్ అధికారాలను ఉపయోగించే పోలీస్‌కు లేదా న్యాయాధిపతికి ఈ రక్షణ విస్తృతం కాదు.

ఇంగ్లండ్‌లో న్యాయశాఖేతర ఉద్యోగుల వ్యక్తిగత హోదాపై దావా వేయడానికి వీలులేదు. వారు ఉద్యోగహోదాలో చేసిన ఒడంబడికలవల్ల నష్టపోయినపక్షం విజ్ఞప్తిహక్కు (Petition of right) ద్వారా మాత్రమే పరిహారం పొందుతాడు. టార్ట్స్ విషయంలో అయితే, ఉన్నతోద్యోగి చట్టవిరుద్ధమైన చర్యను ఆదేశించినప్పటికీ సమర్థనీయం కాదు కాబట్టి క్రౌన్ సేవకులూ, ప్రభుత్వోద్యోగులూ, అక్రమాలుచేస్తే వ్యక్తిగతంగా జవాబుదారీ వహించవలె. ఏమైనప్పటికీ 1893 వ సంవత్సరం ప్రభుత్వాధికారుల రక్షణ చట్టం ప్రకారం (Public Authorities Protection Act, 1893) పార్లమెంటు చట్టాన్ని అనుసరించి ప్రభుత్వోద్యోగులు చేసిన పనులకు కొంత కాలపరిమితి తరవాత సివిల్ వ్యవహారగీత్యా వచ్చిన సవాల్‌నుంచి రక్షణ ఉంటుంది. క్రిమినల్ బాధ్యత (Criminal liability) మాత్రం ఉద్యోగులకూ, సామాన్య వ్యక్తులకూ ఒకే విధంగా ఉంటుంది.

అమెరికాలో కూడా ఇంచుమించుగా ఇంగ్లండ్‌లోవలెనే ఉద్యోగులు (తమ పదవీ కాలంలో అధ్యక్షుడు, గవర్నర్‌లు తప్ప) తమ చట్టవిరుద్ధ చర్యలకు వ్యక్తిగతంగా బాధ్యులవుతారు. మామూలుగా చెప్పవలెనంటే వివేచనతో కూడిన మంత్రిత్వ సంబంధమైన విషయం అయితే తప్ప తన అధికార పరిమితులలో వ్యవహరించే ఉద్యోగి పొరపాటు నిర్ణయంచేసినా అతనికి పూచీ ఉండదు.

భారతదేశంలో - ఉద్యోగులు (కార్యవర్గ అధిపతులతో సహా) ఈ రాజ్యాంగం ప్రయోజనాల కోసం''11 ఒడంబడికలను చేసినా లేదా అమలు పరిచినా వారిని వ్యక్తి జవాబు

11.

దారి నుంచి మినహాయించడం జరిగింది. అధికార పరిధిని అతిక్రమించిన సందర్భాలలో (అంటే ఒడంబడిక లక్ష్యం ''రాజ్యాంగ ప్రయోజనాలకు'' అనుగుణంగా లేదని నిరూపిత మయితే) ఉద్యోగి సద్భావంతో ఉన్నప్పటికి అతడు వ్యక్తిగతంగా పూచీపడవలె. అదీకాక, భారత రాజ్యాంగం ఉద్యోగులకు ఏరకమైన ప్రత్యేక రక్షణలను కూడా కల్పించలేదు. పర్య వసానంగా అధికార ఒడంబడికలవల్ల పుట్టిందికాక తదితరమైన బాధ్యత విషయంలో భారత ఉద్యోగులకు, సామాన్య వ్యక్తులకు ఎటువంటి భేదంలేదు. కాకపోతే ఉద్యోగులకు దేశంలోని సామాన్య న్యాయం రక్షణనిస్తుంది. ఒకానొక ఉద్యోగి నియత శాసక అధికారాన్ని ప్రయో గించడంలో సద్భావంతో వ్యవహరించినట్లయితే అతనిపై టార్ట్సు విషయంలో 'సివిల్ లయ బిలిటీ' (Civil lisbility) ఉంటుంది. నియత శాసక అధికారాన్ని ప్రయోగించడంలో అతని చర్య ద్వేషపూరితమైనదని నిరూపితమయితే దానికి అతడు బాధ్యత వహించవలె. పైన పేర్కొన్నట్లుగా ప్రభుత్వోద్యోగి తన ఉద్యోగ హోదాలో ఏదైనా అక్రమం చేసినట్టయితే అతనిపై నియుక్తమైన ప్రక్రియప్రకారం సివిల్ వ్యవహారాలు జరిపించడానికి వీలవుతుంది.[12] అంటే ఆ ప్రక్రియప్రకారం రెండు నెలల నోటీసు ఇవ్వడం మొదలయినవి అవసరమని కొన్ని నిబంధనలు ఉన్నాయి. అతని విధుల పరిధికి బహిర్గతమైన పనిని (ఉదా : అతడు ఎవరినైనా కొట్టినట్లయితే) చేసినట్లయితే అతనిపై చర్యతీసుకొనడానికి రెండు నెలల నోటీసు అవసరంలేదు క్రిమినల్ బాధ్యతలకు సంబంధించినంతవరకు భారత శిక్షాస్మృతి (Indian penal code) ప్రకారం 'తాను చట్టబద్ధంగా ఉన్నానని విశ్వాసంగల ఏ వ్యక్తి అయినా (ఉద్యోగి అయినా సరే) చట్టాన్ని అపార్థం చేసుకోవడం వల్ల కాక వాస్తవాన్ని అపార్థం చేసుకొన్న కారణంగా చేసినపని ఏదీ నేరం కాదు.' ఇది చాలా అధికార చర్యలను కప్పిపుచ్చుతుంది, లేనట్లయితే ఇవన్నీ నేరాలుగానే కనపడతాయి. ముఖ్యంగా ఉన్నతోద్యోగి ఆదేశాను సారంగా కాని, అర్హమైన అధికారం గల న్యాయస్థానం ఆదేశం మేరకు (ఉదా : సైనికుడు తన ఉన్నతాధికారి ఆదేశం ప్రకారం జనసమూహం మీద కాల్పులు జరపడం) వ్యవహరించిన వ్యక్తి నేరస్థుడుకాడు. రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల అనుమతి గాని, ఏదైనా ఉన్నతాధి కార సంస్థ అనుమతి గాని లేనిదే ఉద్యోగంనుంచి తొలగించబడిన ఉద్యోగులు తమ ఉద్యోగ హోదాలో చేసిన చర్యలపై క్రిమినల్ వ్యవహారాలను జరిపించడానికి ముందుగా రాష్ట్రపతి, గవర్నర్ లేదా రాజప్రముఖుల అనుమతి పొందడం అవసరం.[13] ఆ అనుమతి లభించే వరకు న్యాయస్థానాలు ఉద్యోగిచేసిన నేరాన్ని అధికారికంగా గుర్తించడాన్ని నిషేధించడం జరిగింది. భారతీయ నేర ప్రక్రియాస్మృతి (Indian criminal procedure code) లోని ఈ అంశమూ, భారత రాజ్యాంగం అభయం ఇచ్చిన ''చట్టం దృష్టిలో అందరూ సమానులే'' అనే ప్రాథమిక హక్కూ పరస్పర విరుద్ధంగా ఉన్నాయి. కాబట్టి ఈ అంశం రాజ్యాంగ విరుద్ధం అని కొంతమంది భారతీయ న్యాయశాస్త్రవేత్తలు అభిప్రాయపడినారు.[14]

అసాధారణ పరిహారాలు (Extraordinary Remedies)

హెబియస్ కార్పస్, మాండమస్, ప్రొహిబిషన్, సెర్షియోరరి, కోవారెంటో అనే అయిదు న్యాయస్థానా దేశాలను అసాధారణ పరిహారాలంటారు. అమెరికాలో వీటికి అదనంగా

12. Indian Civil Procedure Code, 108, Sec. 80-2.
13. Indian Criminal Procedure Code, Sec. 197.
14. See D.D.Basu, Commentary on the Constitution of India, pp. 811-819.

ఆరవది 'ఇన్‌జంక్షన్' ఉంది. వీటి చారిత్రాత్మక పూర్వవృత్తాంతం ఆంగ్లేయ రాజ్యాంగ చరిత్రలో లభిస్తుంది. ఇంగ్లండ్‌లో వీటిని విశేషాధికారాలంటారు. న్యాయానికి నిలయమైన రాజు పేర వీటిని జారీ చేస్తారు. అవి సామాన్య న్యాయంలో భాగం కావడంచేత వాటిని సామాన్య న్యాయ పరిహారాలని కూడా అంటారు. హెబియస్ కార్పస్ తప్ప మిగిలిన వాటిని న్యాయస్థానాలు యుక్తమైన మరొక పరిహారం లేనప్పుడు మాత్రమే తమ వివేచన ప్రకారం మంజూరు చేస్తాయి. ఈ కారణం చేతనే వీటిని 'అసాధారణ' పరిహారాలని పిలుస్తారు.

అమెరికా భారత దేశాలలో విశేషాధికారం ప్రశ్నే లేదు. అమెరికాలో ఈ పరిహారాలలో కొన్నింటిని సామాన్య న్యాయం, మరికొన్నింటిని నియత శాసనం సమకూర్చగా భారత దేశంలో వీటిని రాజ్యాంగంలో చేర్చడం జరిగింది.

ఈ పరిహారాలకు సంబంధించిన న్యాయం అనిర్వచనీయంగాను, అర్థం చేసుకొన డానికి కష్టంగాను ఉంటుంది. ఇది లభ్యం అయ్యే దేశాలన్నింటిలోను పూర్తిగా ఒకే మాదిరిగా లేదు. కాబట్టి దీనిని గురించి చేసిన ఏ సంగ్రహ సారాంశమైనా అసంపూర్ణంగాను కొంత వరకు తప్పుదారిలో పెట్టేదిగా కూడా ఉంటుంది. పాఠకుడు ఈ పరిహారాల మౌలిక స్వభావాన్ని, ఉపయోగాన్ని తెలుసుకోగలగడానికి ఒక్కొక్క దానిని గురించి కింద సంగ్రహంగా తెలియజేయడం జరిగింది.

హెబియస్ కార్పస్ (Habeas corpes)

హెబియస్ కార్పస్ అంటే "నీవు వ్యక్తిని హాజరు పరచవలె" అని శబ్దార్థంగా చెప్పవచ్చు. ఇంగ్లండ్‌లో ఈ పేరుతో చెలామణి అయ్యే వివిధ న్యాయస్థానాదేశాలు (writs) ఉన్నాయి. కాని వాటిలో (చారిత్రాత్మకంగా, రాజకీయంగా) "హెబియస్ కార్పస్ ఎడ్ సబ్ జిఎండం రెసిపెంబమ్" (Habeas Corpus adsubjiendum recipienbum)అనేది చాల ప్రాముఖ్యమైనది. ముఖ్యంగా దీనినే "హెబియస్ కార్పస్" అని భావిస్తారు. దీనిని గురించి వివరించుదాము.

హెబియస్ కార్పస్ న్యాయస్థానాదేశాన్ని "నిర్బంధితుని ఫలానా సమయంలో ఫలానా చోట హాజరుపరచమని నిర్బంధించిన వ్యక్తికి హుకుం జారీ చేస్తూ న్యాయస్థానంచేసే ఆదేశం అతనిని పట్టుకొని నిర్బంధించిన రోజునుండి వరిగణలోకి వచ్చేదిగా" నిర్వచించడం జరిగింది. ఈ న్యాయస్థానాదేశలక్ష్యం ఏమంటే దీని ప్రయోజనాన్ని అపేక్షించే వ్యక్తిస్వేచ్ఛ చట్టరీత్యా అదుపుకావడం గాని అరికట్టడం గాని జరిగిందేమో నిర్ణయించడం. దీనిని సామాన్య వ్యక్తిపైనా ప్రయోగించవచ్చు లేదా ఇతరులపై భౌతిక నిర్బంధాన్ని విధించే ప్రభుత్వోద్యోగిపై కూడా ప్రయోగించవచ్చు. దీనిని న్యాయస్థాన వివేచనతో నిమిత్తంలేకుండా హక్కుగా పొందవచ్చు. దీనిని కోరిన వ్యక్తికి ఉన్న స్వేచ్ఛ న్యాయవిరుద్ధంగా భగ్నం అయినట్లుగా సుస్పష్టంగా తెలిసినట్లయితే న్యాయస్థానం ఈ ఆదేశాన్ని ఇచ్చితీరవలె. అందువల్ల పౌరుల వ్యక్తిస్వేచ్ఛను, అదీనుల వ్యక్తిస్వేచ్ఛను కాపాడేటంత శక్తిమంతమైనది. హెబియస్ కార్పస్ కోసం నిర్బంధితుడే కాక అతని తరవున తన స్నేహితుడు లేదా బంధువు దరఖాసు చేయవచ్చు. అయితే స్నేహితుడు లేదా బంధువు దరఖాస్తు చేసే సందర్భంలో నిర్బం

ధితుడు స్వయంగా దరఖాస్తు పెట్టడానికి ఎందుకు సాధ్యపడలేదో అర్జీలో (Affidavit) లో వివరించవలె. భారత దేశంలో కూడా ఈ విధంగానే జరుగుతుంది. భారత ఉన్నత న్యాయ స్థానం (Supreme court) విధించిన ప్రక్రియ ఈ కింది విధంగా ఉంది [15]

(1) హెబియస్ కార్పస్ కోసం దరఖాస్తు పెట్టవలెనంటే నిర్బంధితుడైన వ్యక్తి (లేదా మరోవ్యక్తి) ఆ దరఖాస్తు తన కోరిక మీదనే పెట్టడం జరిగిందని వివరిస్తూ, ఏ విధంగా, ఏ పరిస్థితులలో నిర్బంధించబడిందీ తెలియజేస్తూ అర్జీని న్యాయస్థాన రిజిస్ట్రారు కార్యాలయంలో నమోదు చేయవలె.

(2) డివిజన్ న్యాయస్థానం (Division Court) సెలవులలో అయితే ఏకైక న్యాయమూర్తి అర్జీపై విచారణ జరుపుతారు.

(3) అర్జీ అర్హమైనదని న్యాయస్థానం ఆ వ్యవహారాన్ని చూచీ చూడగానే (Prima facie) భావించినట్లయితే నిర్బంధించిన వ్యక్తిని లేదా వ్యక్తులను ఫలానా రోజున హాజరయి అర్జీదారు పరంగా ఆదేశాన్ని ఎందుకు ఇవ్వకూడదో కారణాన్ని చూపవలసిందనీ, అక్కడికక్కడే న్యాయశాస్త్రానుసారంగా విచారణ జరపడానికి వీలుగా నిందితునికూడా న్యాయస్థానంలో ఆనాడే హాజరుపరచవలసిందిగాను ఆదేశిస్తుంది. దీనిని 'నిసి' (Nisi) నిబంధన అంటారు.

(4) నిర్ణీతమైన రోజునగాని విచారణ వాయిదా పడినరోజుకు గాని ప్రతివాది ఏ కారణమూ చూపకపోయినా లేదా చూపిన కారణాన్ని న్యాయస్థానం తోసిపుచ్చినా, నిర్బంధితుని విడుదల చేయవలసిందిగా న్యాయస్థానం ప్రతివాదిని ఆదేశించవలె. న్యాయస్థానం ప్రతివాది చూపిన కారణాన్ని ఆమోదిస్తే తన ఆదేశాన్ని ఉపసంహరించుకొంటుంది.

(5) దావాకయినఖర్చులను ఎవరుభరించవలెనన్న విషయాన్ని నిర్ణయించడంలో న్యాయస్థానం తన వివేచనను ఉపయోగిస్తుంది.

మాండమస్ (Mandamus)

మాండమస్ అంటే ఆజ్ఞ లేదా ఉత్తరువు అని శబ్దార్థంగా చెప్పవచ్చు. "తగిన అధికారపరిధిగల సామాన్య న్యాయస్థానం రాజ్యం పేరుమీద లేదా సార్వభౌముని పేరుమీద కార్పొరేషన్‌ని గాని, ఉద్యోగిని గాని, కింది న్యాయస్థానాన్ని గాని, అధికారస్థానాన్నుంచి లేదా న్యాయశాస్త్ర ప్రయోగాన్నుంచి ఉత్పన్నమయ్యేటటువంటి ఫలానా విధిని నిర్వహించ వలసిన అవసరం ఉందని నిర్దేశిస్తూ చేసిన ఉత్తరువు"[16] మాండమస్ అని నిర్వచించడం జరిగింది.

మాండమస్ అనే న్యాయస్థానాదేశాన్ని (Writ) హక్కుగా గాని ఆచారపూర్వ కంగా గాని జారీ చేయడం జరుగదు. న్యాయస్థానానికి దీనిని జారీ చేసే విషయం పూర్తిగా

15. Order xxxv of the Supreme Court Rules, 1950. S. C. J. Sep. 20.
16. High, Extra Ordinary Legal Remedies quoted by Hart, An Introduction to Administrative Law, p. 44.

వివేచనాత్మకమైనది. తగినటువంటి అనుకూలమైనటువంటి ప్రత్యామ్నాయ పరిహారం ఉన్నదని న్యాయస్థానం సంతృప్తి చెందినట్లయితే అది మాండమస్‌ను జారీ చేయదు. అయితే మాండమస్ కంటె ప్రత్యామ్నాయ పరిహారం (విజ్ఞప్తి హక్కు, అప్పీలు, సెర్షియోరరీ, కోవారెంటోల వంటివి) తక్కువ అనుకూలమైనది, తక్కువ ప్రయోజనకరమైనది, తక్కువ దక్షత గలది అయితే మాండమస్‌నే జారీ చేయడం జరుగుతుంది.

కింది పూర్వనిదర్శన పరిస్థితులలో మాండమస్‌ను జారీ చేస్తారు.

(1) ప్రతివాది న్యాయసమ్మతమైన విధిని నిర్వర్తించవలెనని అడగటానికి దరఖాస్తుదారు తనకున్న చట్టబద్ధమైన హక్కును చూపవలె.

(2) హక్కు అంటే ప్రజలకు సంబంధించిన హక్కు (Public right) అయిఉండవలె. అమలు చేయవలసిఉన్న విధికూడా జనసంబంధమైన స్వభావం కలిగి ఉండవలె. మాండమస్‌ను వ్యక్తిగత హక్కులకు అమలు చేయడానికి వీలుపడదు.

(3) ఒకానొక చట్టబద్ధమైన హక్కును ఇతరులు ఎంతమంది కోల్పోయినా, ఆ హక్కును దరఖాస్తుదారు కూడా కోల్పోతూ ఉండవలె.

(4) అర్జీని సదుద్దేశంతో పెట్టవలెగాని పరోక్ష ప్రయోజనం కోసంగాని మూడవ పక్షం కోసంగాని పెట్టరాదు.

(5) ప్రతివాది ఫలానా విధిని నిర్వర్తించవలెనని వాది డిమాండ్ చేయడం, దానికి ప్రతివాది తిరస్కరించడం, అర్జీ పెట్టడానికి ముందుగా జరిగి ఉండవలె. అయితే డిమాండ్ చేయడానికి, తిరస్కరించడానికి, నిబంధనను దృఢంగా ప్రయోగించనవసరంలేదు.

మాండమస్‌వల్ల ప్రభుత్వోద్యోగులను, ప్రభుత్వ సంఘాలను తమతమ చట్టబద్ధమైన విధులను నిర్వచించమని బలాత్కరించడం; ప్రభుత్వ పత్రాలను విడుదల చెయ్యవలెనని, దాఖలు పరచవలెనని, తనిఖీ చెయ్యవలెనని బలవంతం చెయ్యడం; అక్రమంగా ఉద్యోగాన్ని కోల్పోయినవానికి, హక్కును కోల్పోయిన వానికి వాటిని పునరుద్ధరించవలసిందని బలాత్కరించడం; కింది న్యాయస్థానాలు, అర్ధన్యాయ సంఘాలు (Quasi Judicial tribunals) చెలాయించగల అధికార పరిధిని నిశ్చయపరచడం వంటి ముఖ్యమైన ప్రయోజనాలు చేకూరుతాయి.

వ్యక్తిగతమైన స్వభావంగల ఒడంబడికను గాని, హక్కులను గాని ప్రభుత్వోద్యోగంలేని వానిని విధి నిర్వహణకు బలవంతం చెయ్యడానికి గాని మాండమస్ తగిన పరిహారం కాదు.

మాండమస్ ప్రత్యామ్నాయ ఆదేశంకావచ్చు లేదా నిరపేక్షమైనదే (Peremptory) కావచ్చు. ప్రత్యామ్నాయ ఆదేశంగా ఫలానావిధిని నిర్వర్తించమని లేదా నిర్వర్తించరాదని అపేక్షిస్తుంది. ఖండితమైన ఆదేశంగా ఒకానొక చర్యను నిర్వచించమని నిరపేక్షంగా ఉత్తరువులిస్తుంది.

మాండమస్ ముఖ్యసూత్రాలలో ఒకటి ఏమంటే, దానిని మంత్రిత్వ విధులను నిర్వర్తించమని ఆదేశించడానికే జారీచేయబడుతుంది (అంటే ఉద్యోగికి వివేచన లేని విధులు).

గాని వివేచనా ప్రయోగాన్ని నియంత్రణపరచడానికి మాత్రం కాదు. అది వివేచనాత్మక విధులు గల ఉద్యోగులను పనిచెయ్యమని అడగవచ్చుకాని వారి వివేచనను ఏదో ఫలానా పద్ధతిలో ప్రయోగించవలెనని చెప్పదు.

శాసననిర్మాణశాఖ ఉద్యోగులను కేవలం తమ శాసన నిర్మాణ విధులనే నిర్వర్తించమని బలవంతం చేయడానికి మాండమస్‌ను జారీ చేయడం జరగదు.

సాధారణంగా మాండమస్‌ను రాజ్యాధిపతులైన బ్రిటిష్ రాజుకు, అమెరికా అధ్యక్షునికి, భారత రాష్ట్రపతికి, గవర్నర్లకు వ్యతిరేకంగా జారీ చేయరు. కాని దానిని మంత్రులు, శాఖాధిపతులు ఇతర ఉద్యోగులకు వ్యతిరేకంగా జారీ చేయవచ్చు.

మాండమస్‌ను జారీ చేసినా నిష్ఫలమే అవుతుందని నిరూపణ అయ్యేటట్లయితే దానిని జారీ చెయ్యరు. అంతేకాదు, ఉద్యోగికి సాధ్యం కానిదీ, చట్టవిరుద్ధమైనదీ అయిన పనిని చెయ్యమని బలవంతపెట్టడానికి కూడా జారీ చెయ్యడం జరగదు.

ప్రొహిబిషన్ (Prohibition)

ప్రొహిబిషన్ అనే న్యాయస్థానాదేశాన్ని "ఉన్నతాధికార పరిధిగల న్యాయస్థానం, చట్టబద్ధంగా లేని అధికార పరిధిని కింది విచారణా సంఘం అన్యాయాక్రమణ చెయ్యకుండా అడ్డగించడంకోసం కింది న్యాయస్థానాన్ని నిర్దేశించే సాధారణ పరిహారంగా"[17] నిర్వచించడం జరిగింది.

మాండమస్‌కు ప్రొహిబిషన్‌కు మధ్యగల వ్యత్యాసాన్ని శ్రద్ధగా గ్రహించవలె.

(a) మాండమస్ కార్యోపక్రమణానికి పిలుపునిస్తే ప్రొహిబిషన్ నిశ్చేష్టతకు గాని, యధాస్థితి నిర్వహణకుగాని ఉత్తరువులిస్తుంది.

(b) మాండమస్ జారీ చెయ్యడం వివేచనాత్మకంకాగా, ప్రొహిబిషన్‌ను జారీ చెయ్యడానికి (సంప్రదాయం ప్రాతిపదిక కాకపోయినా) హక్కు ప్రాతిపదిక అవుతుంది. ప్రత్యామ్నాయ పరిహారాలు ఉన్నా దీనిని జారీ చేయడానికి అడ్డంకి లేదు.

(c) ఏ ప్రభుత్వాధికార సంస్థకు వ్యతిరేకంగానయినా లేదా ఏ ప్రభుత్వపాలక ఉద్యోగిపైన అయినా సరే జారీ చెయ్యడానికి మాండమస్ లక్ష్యం కాగా ప్రొహిబిషన్‌ను న్యాయ విచారణ సంఘాలకూ, అర్ధ న్యాయ విచారణా సంఘాలకూ వ్యతిరేకంగా మాత్రమే జారీ చేయ వీలవుతుంది. పాలనాధికార సంస్థలపైన గాని, శాసన నిర్మాణాధికార సంస్థలపైన గాని, వాటి చట్టాలపైనగాని జారీచేయ వీలులేదు.

ప్రొహిబిషన్‌ను ప్రభుత్వాధికార సంస్థపై మాత్రమే జారీ చేయవచ్చు. అంతేకాని వ్యక్తిపైన గాని, క్లబ్బు, కార్మిక సంఘం, రాజకీయ పార్టీల వంటి ప్రభుత్వేతర విచారణ సంఘంపైనగాని ప్రొహిబిషన్ జారీచేయ వీలులేదు.

---

17. Hart, Introduction to Administrative Law, p. 59.

ప్రొహిబిషన్‌ను జారీ చేయడానికి దరఖాస్తుదారుకు ఆ వ్యవహారంలో ఆసక్తిదాయకమైన వ్యక్తిగత హక్కు ఏదీ ఉండనక్కరలేదు. వ్యవహారంతో సంబంధం ఉన్న పక్షాలు పెట్టుకొన్న దరఖాస్తుమీదనే కాక ఇతరులు పెట్టిన దరఖాస్తుమీద కూడా ప్రొహిబిషన్ జారీ చెయ్యవచ్చు.

కింది న్యాయస్థానం, వివాదాంశంలో ఇంకెంత మాత్రం ముందుకు సాగిపోకుండా నిరోధించడమే ప్రొహిబిషన్ జారీ అయినందువల్ల వచ్చే ఫలితము.

అర్ధన్యాయ విధులుగల పాలక విచారణ సంఘాల' నియంత్రణ విషయంలో ప్రొహిబిషన్ ఎంతో కొంత పాత్ర నిర్వహించినప్పటికీ పాలనను నియంత్రణ పరచడంలో న్యాయస్థానాలకు అది ముఖ్యమైన సాధనం కాదు.

ప్రొహిబిషన్, ఇంజంక్షన్ (Prohibition and Injenction)

సుప్రీంకోర్టు, హైకోర్టులు జారీ చెయ్యడానికి భారత రాజ్యాంగం అధికారం ఇచ్చే న్యాయస్థానాదేశాల (Writs) జాబితాలో ఇంజంక్షన్‌ను స్పష్టంగా పేర్కొని ఉండలేదు. అందువల్లనే మన దేశంలో ఇది మిగిలిన వాటితో సరిసమానంగా లేదన్న విషయం స్పష్టంగా తెలుస్తుంది. ఏమైనప్పటికీ భారతీయ న్యాయస్థానాలకు ఇన్‌జంక్షన్‌లను తగిన పరిస్థితులలో స్వేచ్ఛగా జారీచేసే అధికారాలున్నాయి.

ఇన్‌జంక్షన్ అంటే ''వ్యక్తి సమక్షంలో (Inpersonam) ఫలితాన్ని కలుగజేస్తూ ఆ వ్యక్తిని ఒకానొక పనిని చెయ్యమనిగాని, చెయ్యవద్దనిగాని అపేక్షించే న్యాయ ప్రవృత్తి''[18] అని నిర్వచించబడింది.

ఇంగ్లండ్, అమెరికాలలో ఇన్‌జంక్షన్ సామాన్య న్యాయంకాదు, సమత న్యాయస్థానాదేశం. సమత న్యాయస్థానాలుగాని సమత్వ అధికార పరిధిగల న్యాయస్థానాలు దీనిని జారీ చేస్తాయి.

ఇన్‌జంక్షన్ రెండు రకాలు:- (1) ఆజ్ఞాపకము (Mandatory), (2) నిరోధకము (Preventive). అది ఆజ్ఞాపకమయితే ప్రతివాదిని ఫలానా పని చెయ్యమని ఆదేశిస్తుంది; నిరోధకమయితే ఆ పనిని చెయ్యకుండా అతనిని ఆటంకపరుస్తుంది. అందువల్లనే దీనికి మాండమస్, ప్రొహిబిషన్‌లు రెండింటికీ పోలికలున్నట్లుగా కనపడుతుంది. కాబట్టి వీటిమధ్య ఉన్న వ్యత్యాసాన్ని స్పష్టంగా అర్థంచేసుకోవలె.

ఆజ్ఞాపక ఇన్‌జంక్షన్ కూడా మాండమస్‌వలె ప్రతివాదిని ఒకానొక పనిని చెయ్యమని ఉత్తరువులిస్తుంది కాబట్టి ఇది మాండమస్‌ను పోలి ఉంది. వీటిలో తేడా ఏమంటే, మాండమస్‌ను సామాన్య వ్యక్తులపై జారీ చేయడానికి వీలులేదు. ఇన్‌జంక్షన్ ప్రధానంగా ప్రభుత్వేతర న్యాయ (Private Law) ప్రవృత్తికాగా, అది చాలా అరుదుగా పాలనా న్యాయంలో పరిహారంగా ఉపకరిస్తుంది. మాండమస్ సామాన్య పరిహారం కాగా, ఇన్‌జంక్షన్ సమత (Equity)కు బలమైన ఆయుధమయింది.

ఇన్‌జంక్షన్‌కు ప్రొహిబిషన్‌కు గల తేడా ఏమంటే, రెండూ న్యాయ వ్యవహారాలను నిలుపుచేసినా, ఇన్‌జంక్షన్ వాది ప్రతివాది పక్షాల కోసం ఉద్దిష్టమయినది. కాగా ప్రొహి

18. Ibid., 9. 49.

బిషన్ న్యాయస్థానానికి మాత్రమే నియోగించబడింది. వ్యవహారాలు పడకనబడి (Pending) ఉన్న న్యాయస్థానాల అధికారపరిధిని ఇన్‌జంక్షను గుర్తిస్తే, ప్రొహిబిషన్ అటువంటి అధికార పరిధిని కొట్టివేస్తుంది.

సెర్షియోరరీ (Certiorari)

సెర్షియోరరీ అంటే 'రూఢి చేయబడటం' లేదా 'నిశ్చయం కావడం' అని శబ్దార్థంగా చెప్పవచ్చు. దానిని "రికార్డుల ఉన్నత న్యాయస్థానం తన కింది న్యాయస్థానాన్ని గాని, న్యాయశాఖ విధిని నిర్వర్తించే ఇతర విచారణ సంఘం లేదా ఉద్యోగిని గాని, వాళ్ళ దగ్గర పడకనబడి (Pending) ఉన్న వ్యవహారాలను లేదా అప్పటికే పరిష్కరించిన రికార్డును గాని, సామాన్య న్యాయం విధించిన ప్రక్రియలననుసరించి పరిష్కరించని వ్యవహారాలను గాని ధృవపరిచి పంపమని జారీచేసే న్యాయస్థానాదేశంగా"[19] నిర్వచించడం జరిగింది.

సెర్షియోరరీ కావలెనంటే దానికొరకు చేసే చట్టం పూర్తిగా న్యాయశాఖకు చెంది ఉండవలె. కార్యవర్గం గాని శాసన నిర్మాణశాఖగాని చేసిన చట్టం అయిఉండరాదు. సాధారణంగా కింది న్యాయస్థానం గాని విచారణ సంఘంగాని తమ తీర్పు నిచ్చిన తరవాత వాటి వ్యవహారాలను సమీక్ష చేయవలసి ఉన్నప్పుడు సెర్షియోరరీ జారీ చేయబడుతుంది.

అయితే, యదార్థ విషయాలపై తీసుకొన్న నిర్ణయాన్ని గాని కింది న్యాయస్థాన న్యాయమూర్తి వివేచనలో గల విషయంపై గాని ఉన్నత న్యాయస్థానం పునః పరిశీలన జరపగలగడానికి సెర్షియోరరీ ఉపకరించదు. అది నామమాత్ర తప్పిదాలకు కాక సమృద్ధమైన వాటికే ఉపకరిస్తుంది. ఉన్నత న్యాయస్థానం నిర్దేశాన్ని అనుసరించి దీనిని జారీ చేయడమో లేదా తిరస్కరించడమో జరుగుతుంది. మరొక పరిహారం తగినంతగా ఉన్నప్పుడు సాధారణంగా దీనిని జారీ చెయ్యరు. సెర్షియోరరీవల్ల కలిగే ఫలితం ఏమంటే, కింది న్యాయస్థానం లేదా విచారణా సంఘం వ్యవహారాలను తోసిపుచ్చడమో లేదా రూఢిపరచడమో జరుగుతుంది.

పాలక ఉద్యోగులు పాలన విచారణ సంఘాలకు, అర్ధ న్యాయాధికారాలు ఉన్న దృష్ట్యా సెర్షియోరరీ చాలా ప్రాముఖ్యమైనది. మాండమస్, సెర్షియోరరీలు ఒకే విధమైన పాలనా న్యాయపరిహారాలు. ఏ సంఘసభ్యులకైనా అధీనుల హక్కుల సమస్యలను నిర్ణయించడానికి చట్టసమ్మతమైన అధికారం ఉండినప్పుడు, నిష్పక్షపాతంగా వ్యవహరించవలసిన విధి ఉన్నప్పుడు తమకున్న చట్టబద్ధమైన అధికారంకన్న మించి వ్యవహరించిన సందర్భాలలో సెర్షియోరరీ ఉపయోగపడుతుంది. ప్రభుత్వచర్యగాని ప్రభుత్వోద్యోగి పాలనా చర్యగాని అర్ధ న్యాయచర్య కానేకాదు. కాబట్టి వాటిపై సెర్షియోరరీ ఉపయోగపడదు.[20]

కో-వారెంటో (Quo-warranto)

కోవారెంటో అంటే "ఏమి అధికారము" అని శబ్దార్థంగా చెప్పవచ్చు. అది ఎవరైనా ఒక పదవికి లేదా అధికారానికి చేసుకొన్న స్వత్వ ప్రతిపాదన చట్టబద్ధతను న్యాయ

19. Bonviar's Law Dictionary, quoted by Hart, Ibid, p. 54.
20. D.D. Basu, Commentary on the Constitution of India, p. 556.

స్థానం విచారించి, అతనికి హక్కు లేని పక్షంలో దానిని అనుభవించకుండా తొలిగించే పరిహారం అనీ, న్యాయస్థానం ఏ విషయాన్నైనా విచారణ జరపడమో లేదా ఆ విషయాన్ని తొలగించినట్లుగా ప్రకటించే......పరిహారం అనీ''21 నిర్వచించడం జరిగింది. కోవారెంటో పురాతన సామాన్య న్యాయస్థానం న్యాయస్థానాదేశాలలో ఒకటి. ఆధునిక భావంలో దీనిని కోవారెంటో స్వభావంగల సమాచారం అని పిలుస్తారు. ఇంగ్లండ్‌లో 1938 వ సంవత్సరం న్యాయపాలనా చట్టాన్ని (Administration of Justice Act. 1938) చెయ్యడంతో తగిన పరిస్థితులలో ఇన్‌జంక్షన్ ఈ న్యాయ స్థానాదేశాన్ని రద్దుపరిచింది.

ఒక పదవికి గల స్వత్వ ప్రతిపాదన చట్టబద్ధతను పరీక్ష చెయ్యడానికి కింది పరిస్థితులలో కోవారెంటోను జారీ చేయవచ్చు.

(a) ఏదైనా చార్టర్‌గాని నియతశాసనం గాని ఆ పదవినిని సృష్టించి ఉండవలె. ప్రభుత్వేతర కార్పొరేషన్‌వంటి సంస్థ సృష్టించినపదవి అయిఉండకూడదు.

(b) ఆ పదవికిగల బాధ్యతలు ప్రభుత్వ స్వభావం కలిగి ఉండవలె.

(c) ఇష్ట ప్రకారం తొలిగించే వీలులేకుండా పదవీ కాలపరిమితి శాశ్వతమైనదిగా ఉండవలె.

(d) ప్రతివాది వివాదాంశమైన ఆ పదవిని తన స్వాధీనంలో ఉంచుకొని అనుభవిస్తూ ఉండవలె.

ప్రభుత్వోద్యోగాన్ని అన్యాయాక్రమణం చేసిన వాడిని తొలిగించడమే ఈ న్యాయ స్థానాదేశ ప్రథమ లక్ష్యము. అమెరికాలో, అటార్నీ జనరల్ ఒక సామాన్య వ్యక్తి ఫిర్యాదు (సాంకేతికంగా దీనిని 'కథనం' అంటారు) మీద వ్యవహరించినా రాజ్యం పేరు మీద మాత్రమే దీనిని అనువర్తితం చేస్తాడు. న్యాయస్థానాదేశం కోసం అభ్యర్థించిన అర్జీదారుని ఫిర్యాది అనీ, ఎవరిపైన అర్జీ పెట్టబడిందో అతనిని ప్రతివాది అనీ అంటారు. ఇంగ్లండ్‌లో కార్పొరేషన్ అధికారాన్ని ప్రశ్నిస్తూ ఈ న్యాయస్థానాదేశం కోసం వచ్చిన అర్జీని క్రౌన్ తరపున అటార్నీ జనరల్ మాత్రమే దాఖలు చేస్తారు. కాని కార్పొరేషన్ సభ్యులు వ్యక్తిగత అధికారాలను ప్రశ్నించడానికి సామాన్య వ్యక్తికూడా అర్జీ దాఖలుచేస్తాడు. అయితే ప్రభుత్వేతర అర్జీదారుకు విమర్శకు గురిచేయదలచిన పదవిలోగాని ఎన్నికలోగాని ఎంతో కొంత ఆసక్తి ఉండవలె. ఏమైనప్పటికీ ఆసక్తి అనే మాట చాలా వివరంగా వ్యాఖ్యానించబడింది ఉదాహరణకు, ఓటరు కానప్పటికి పట్టణ కాపురస్థుడైన ప్రతివానికీ పురపాలక సంఘం ఎన్నికను విమర్శించే అర్హత ఉంది.

కోవారెంటోకు సంబంధించిన వ్యవహారాలు సివిల్ దావా కిందకే వస్తాయి. తనకు అధికారం ఉందని నిరూపించుకోవలసిన బాధ్యత ప్రతివాదికే ఉంటుంది. ప్రతి వాదికి హక్కు లేదని ఫిర్యాది నిరూపించనవసరంలేదు. ప్రతివాది తనకున్న హక్కునే కాక ఉద్యోగానికి అవసరమైన యోగ్యతలన్నీ తనకు ఉన్నాయని కూడా చూపవలె.

సాధారణంగా కోవారెంటో వ్యవహారాలలో తీర్పు ఎప్పుడూ కూడా పదవీ భ్రష్టత్వం చెయడం గురించే ఇవ్వబడుతుంది. ఫిర్యాది ఆ పదవిలో తనకు గల హక్కును

21. Spelling in Injuvetion and other remedies quoted by D. D. Basu, Ibid p. 569.

ఋజువుచేస్తే, అతనిని ఉద్యోగంలో ఉంచినట్లుగా ప్రకటించడం జరుగుతుంది. లేనిపక్షంలో ఆ పదవి ఖాళీగా ఉన్నట్లుగా ప్రకటించడం జరుగుతుంది.

అధికారిక యజమాని (Official employer) తన ఇష్ట ప్రకారం సేవకుని నౌకరీ (Employment) నుంచి తొలగించడానికి కోవారెంటో ఉపయోగపడదు (నౌకరి తొలగించడానికి, పదవి నుంచి తొలగించడానికి తేడా ఉంది.) అదే విధంగా ఒక ఉద్యోగిని పని చెయ్యనివ్వకుండా నిరోధించడానికి గాని, ఫలానా విధిని నిర్వర్తించడానికి ఏ ఆఫీసర్‌కు అధికారం ఉందో నిర్ణయించడానికి గాని కోవారెంటో ఉపయోగపడదు. అది ఉద్యోగి దుష్ప్రవర్తనకు గాని ఉద్యోగి చర్యల చట్టబద్ధతను పరీక్షించడానికి గాని పరిహారంగా కూడా ఉపయోగపడదు.

భారతదేశంలో న్యాయస్థానాదేశాలను జారీచెయ్యడానికి న్యాయస్థానాలకున్న అధికారం (The Power of the Courts in India to Issue the Writs)

ప్రస్తుత రాజ్యాంగం శాసన రూపం దాల్చకపూర్వం, భారత హైకోర్టులకు ఒక్క హెబియస్ కార్పస్ తప్ప మిగిలిన అసాధారణ న్యాయస్థానాదేశాలను జారీ చెయ్యడానికి వీలుండేది కాదు. హెబియస్ కార్పస్‌ను జారీచేసే విషయంకూడా నేర ప్రక్రియాస్మృతి (Criminal Procedure Code) లోని 491 వ సెక్షన్ ప్రకారం వివిధ రకాలుగా పరిమితమయింది. విదేశీయ నిరంకుశ ప్రభుత్వంలో ఇలా జరగడం సహజమే.

భారత నూతన రాజ్యాంగం ప్రకారం ప్రాథమిక హక్కులను అమలుపరచడానికి ''నిర్దేశాలను, ఉత్తరువులను లేదా న్యాయస్థానాదేశాలైన హెబియస్ కార్పస్, మాండమస్, ప్రొహిబిషన్, కోవారెంటో, సెర్షియోరరీలతో సహా ఎప్పటికేది ప్రస్తుతమైతే దానిని''[22] జారీ చెయ్యడానికి సుప్రీం కోర్టుకు అధికారం ఇవ్వడం జరిగింది. అది హెబియస్ కార్పస్ స్వభావాన్ని కలిగి ఉన్నవాటితో సహా అన్ని న్యాయస్థానాదేశాలను, ఉత్తరువులను లేదా నిర్దేశాలను జారీచేస్తుంది. కాబట్టి సుప్రీం కోర్టుకు నిర్దిష్టంగా చెప్పబడిన సంప్రదాయసిద్ధమైన న్యాయస్థానాదేశాలకన్న విస్తారమైన అధికారాలున్నాయని మనం గమనించవలె. పార్లమెంటు చట్టరీత్యా సుప్రీంకోర్టుకు, న్యాయస్థానాదేశాలను ప్రాథమిక హక్కులను అమలుపరచడానికే కాక ఇతర అవసరాలకు కూడా జారీచేసే అధికారాన్ని ఇవ్వగలిగి ఉన్నప్పటికీ, వాటిని జారీచేసే సంకల్పాన్ని ప్రాథమిక హక్కులను అమలు జరిపించడానికే పరిమితం అయింది.[23] అయితే పార్లమెంటు కూడా ఇంతవరకు సుప్రీంకోర్టుకు ఈ విషయంలో విస్తృతాధికారాన్ని ఇచ్చే ప్రయత్నం చెయ్యలేదు.

ఈ విషయంలో హైకోర్టులకు ఉన్నతాధికారాలు చాలా విస్తారమైనవి. అవి ప్రాథమిక హక్కులను అమలు జరిపించటానికే కాక 'ఇంకా ఏ పనికైనా సరే'[24] ఈ ఉత్తరువులను, నిర్దేశాలను, న్యాయస్థానాదేశాలను జారీ చేయవచ్చు. భారత హైకోర్టులకు తమ ఉత్తరువుల సహాయంతోగాని, న్యాయస్థానాదేశాల సహాయంతోగాని ఇంచు మించుగా ఏ

22. Art. 32 (2)
23. Art. 136.
24. Art. 226 (t)

పనిని అయినా సరే చెయ్యడానికి అపరిమిత అధికారం ఇచ్చినట్లుగా కనబడుతున్నది. కాని ఆచరణలో హైకోర్టులు స్వయంగా తమ అధికారాల విస్తారతపై యుక్తమైన కొన్ని పరిమితులను విధించుకొనే అవకాశం ఉంది.

భారతదేశంలో సుప్రీంకోర్టు, హైకోర్టులు మినహా మిగిలిన న్యాయస్థానాలకు న్యాయస్థానాదేశాలను (Writs) జారీచేసే అధికారంలేదు.

19

పాలక పౌర సంబంధాలు - ప్రచారము

(ADMINISTRATIVE PUBLIC RELATIONS AND PUBLICITY)

పౌర సంబంధాలు మన నిత్య సాంఘిక జీవనంలో అత్యావశ్యకాలు. ప్రతివాడు సాంఘిక వ్యాపార విషయాలలో తనకు తారసిల్లిన ప్రజలను ఎట్లా సత్కరించవలె, వారితో ఎట్లా మాట్లాడవలె అనే సంగతుల పట్ల శ్రద్ధ చూపవలసి ఉంది. ఎవడూ కూడా తన వ్యక్తిగల ప్రతిష్ఠకు, ప్రయోజనానికి తీవ్రమైన విఘాతం కలుగకుండా తనను గూర్చి ఇతరులకు ఉన్న అభిప్రాయాలను, భావాలను అలక్ష్యం పరచలేడు. కాబట్టి పౌర సంబంధాలు ప్రభుత్వ పాలనకు అసాధారణమైనవి కావు. మనం ఇతరులను కలసిన ప్రతి సందర్భంలోనూ పౌర సంబంధాలుంటాయి. మనకు ఎవరైనా, ఏదైనా చెప్పుతూ ఉన్నట్లైతే వారి మాటలను ఏకాగ్రతతో ఆలకించవలె. మనం వారికి ఏమి చెప్పవలసిఉన్నా శ్రద్ధగా చెప్పవలె. ఏ వ్యక్తి అయినా ఈ విషయాలలో అజాగ్రత్తగా ఉంటే అతడు అమర్యాదస్తుడనీ, దుష్ప్రవర్తన కలవాడనీ, సంఘ వ్యతిరేకి అనీ అపకీర్తిని పొందుతాడు.

ప్రభుత్వ పదవులను నిర్వహించే వారికి విడిగా వ్యక్తులతో కంటె అసంఖ్యాక ప్రజానీకంతోనే ఎక్కువ సంబంధం ఉండే అవకాశము ఉంది. ప్రజాస్వామ్యంలో పాలన కూడా స్వభావరీత్యా ప్రజాస్వామికం కావలె. అది ప్రజలను తన యజమానిగా గుర్తించి వారి పట్ల తగిన శ్రద్ధను, మర్యాదను చూపవలె. తన చర్యను గుర్తించి, విధానాలను గురించి ప్రజలు ఏమనుకొంటున్నారో, తాను వారికి ఏమి చేయవలెననుకొంటున్నారో, ఎప్పటికప్పుడు పాలన తెలుసుకొంటూ ఉండవలె. అది ప్రజల ఫిర్యాదులను, ఇబ్బందులను ఆలకించవలె. అవి వాస్తవికమైనవి అయితే వాటిని తొలగించవలె ఇదంతా పాలక పౌర సంబంధాలుగా రూపొందుతుంది.

పౌర సంబంధాలు ఏవి (What are the Public Relations) :

పౌర సంబంధాలకు సార్వజనీనంగా ఆమోద యోగ్యమైన నిర్వచనం లేదు.[1] కాని వాటి మౌలిక విషయాలను గురించి మాత్రం కొంతవరకు ఏకాభిప్రాయం ఉంది.

---

1. The following are some of the definitions given by various writers : "The simplest way of describing the function of Public Relations and and Publicity in Modern Administrations is to say that they are Concerned with the study of the human factor in industry and, to an increasing degree, in Government." J. H. Brebner, Public Relations and Publicity, p. 7.
"Public Relations in Government is the Composit of all the primary and secondary Contacts between the bureaucracy and the Citizens and all the interaction of influences and attitudes established in these contacts"—J. L. Mc Camy, Govt. Public.

కింది అంశాలు పౌర సంబంధాలలో అంతర్భాగాలని చెప్పవచ్చు. 1. ప్రజాభిమతాలను, కోరికలను గురించి తెలుసుకోవడం, 2. ప్రజానీకం ఆలోచించవలసినదేమిటో, వాంఛించ వలసినదేమిటో, చేయవలసిన నిర్దిష్టమైన కార్యకలాపం ఏమిటో దానికి సలహా ఇవ్వడం. 3. ఉద్యోగులకు, ప్రజలకు మధ్య సంతృప్తికరమైన సంబంధాలను పెంపొందించడం. 4. పాలక సంస్థ చేస్తున్న పనిని ప్రజలకు తెలియచేయడం.[2]

పౌర సంబంధాలు కానివి ఏవి ? (What Public Relations are not?)

పౌర సంబంధాలను గురించి స్పష్టమైన, కచ్చితమైన అవగాహన ఉండవలెనంటే వాటిని ప్రతిబింబించే కొన్ని కార్యకలాపాలను, పౌర సంబంధాలను తారుమారుచేసే ఇతర కార్యకలాపాలనుంచి వేరుపరిచి పరిశీలించవలె. ఈ కార్యకలాపాలు ఏవంటే, 1. ప్రాపగాండా (Propaganda) 2. సాధారణ సమాచార సంబంధమైన పాలన కార్యకలాపాలు. 3. విదేశ సమాచార సర్వీస్. 4. అంతర్గత సమాచారాలు, సంబంధాలు. సరి అయిన అర్థంలో చెప్పవలెనంటే పౌర సంబంధాలకూ, వీటన్నింటికి చాలా భేదం ఉంది.

పౌర సంబంధాలు, ప్రాపగండా (Public relations and Propoganda)

పౌర సంబంధాలలో ముఖ్యమైన దశ ప్రచారము. దీనినే ప్రాపగండా అని అపార్థం చేసుకోవడానికి చాలా అవకాశం ఉంది. ఈ రెండిటి మధ్య ఉన్న వ్యత్యాసం ఒక్కొక్కప్పుడు అస్పష్టంగా ఉన్నప్పటికీ ఇవి మాత్రం భిన్నమైనవే.

వాస్తవాలను వ్యాప్తిచేయడం ప్రచార లక్ష్యంకాగా, నడవడిని ప్రభావితం చేయడం ప్రాపగాండా లక్ష్యము. అయితే తెలియపరచిన యదార్థ విషయాలు ప్రజల ప్రవర్తనను పరోక్షంగా ప్రభావితం చేయవచ్చు. అంతేకాదు, అవి అట్లా చేయకపోయినట్లయితే వాటిని తెలియజేయడంలో అర్థమే ఉండదు. అయినప్పటికి ప్రజల ప్రవర్తనను ప్రత్యక్షంగా ప్రభావితం చేయవలెనన్న లక్ష్యం ప్రచారానికి లేదనడం యదార్థమే.

ప్రచార మౌలికాధారం కరతలామలకమైనది. వ్యాప్తిచేసిన సమాచారం సరిఅయినదికాగా ప్రాపగాండా ఉత్పత్తి స్థానం తరచుగా మరుగు పరచబడుతుంది. దాని ఉద్దేశం అసత్య సమాచారం ద్వారా తరచుగా ప్రజల ప్రవర్తనను ప్రభావితం చెయ్యడం.

ప్రచారం దురుద్దేశప్రధానమైనది కాదు. ప్రజలకు, రాజ్యానికి సహాయం చేయడం, సేవ చేయడం దాని లక్ష్యంకాగా, ప్రాపగాండా యుద్ధంలోని శత్రుసేనల నైతిక శక్తిని హీనపరచడం, ఒకానొక వస్తువును లాభానికి అమ్మజూపడం వంటి స్వీయ వల సిద్ధికి ప్రజాభిప్రాయాన్ని, ప్రజల నడవడిని దుర్వినియోగపరచవలెనని అపేక్షిస్తుంది.

"Public Relations may be defined as those aspects of our personal and Corporate behaviour which have a social, rather than private and personal siginficance."—Harwood, L. Childs, An Introduction to Public opinion; p. 2. "Public Relnations mean the development of cordial, equitable, and there fore mutually profitable relations between a business industry or organisation and the public it serves.—" W.T. Parry. quoted by H.L. Childs in the above book.

2. J.D. Millet, Management in Public Service, p. 123.

అంత ఎందుకు, ప్రాపగాండాలో రహస్య లక్షణం, దురభిప్రాయాలు, అసత్యం తరచుగా చోటుచేసుకొంటాయి. హెర్ హిట్లర్ (Herr Hittler) రాజకీయ ప్రాపగాండా చేయడంలో తనకు తానే సాటి. అతడు తన "మీన్ కెంఫ్" (Mein kempf) అను గ్రంథంలో దాని శిల్పపద్ధతిని విశదం చేసినాడు. ప్రాపగాండాకు అసత్యం పట్టుకొమ్మ కావలె. ఆ అబద్ధం కూడా ఎంత పెద్దదైతే అంత మంచిది. మరొక చర్య ఏమంటే, అబద్ధాన్ని తగినంత తీవ్రతతో, చతురతతో పదేపదే పునరావృతం చేయవలె. అప్పుడు జనసామాన్యం నమ్ముతుంది.

దాని దుష్టసాహచర్యాన్ని బట్టి ప్రజలు దానిని అనుమానాస్పదంగా చూస్తారు. అమెరికా వంటి ప్రజాస్వామిక దేశాలలో ప్రభుత్వ సమాచారం కూడా ప్రభుత్వానికి, అధికార పార్టీకి రహస్యమైన ప్రాపగాండగా మారవచ్చుననే భయంతో కాంగ్రెస్ దానిని అనుమానిసుంది, వ్యతిరేకిసుంది. ప్రజాస్వామ్యాలలో ప్రజాభిప్రాయమే రాజకీయాధికారానికి మూలాధారము. ప్రజాభిప్రాయమే నేటి ప్రభుత్వాన్ని సృష్టిస్తుంది. దానికి ప్రభుత్వం సేవకుని వంటిది. నియంతృత్వ దేశాలలో సంభవించిన రీతిగా ప్రజాభిప్రాయానికి వక్రభాష్యం చెప్పడానికి గాని, చెదగొట్టడానికి గాని జరిగినటువంటి ప్రయత్నమైనాసరే ప్రజాస్వామ్యాన్ని వినాశపరచవచ్చు. కాబట్టి ప్రాపగాండాను అనుమానద్వేషాలతో చూడటం జరుగుతుంది.

కాని ప్రభుత్వ ప్రాపగాండా అన్ని విషయాలలో అక్రమమైనది కాదు. అంతర్గతంగా చూస్తే ప్రజలకు వ్యవసాయ, ఆరోగ్య, విద్య, వ్యాపార, వాణిజ్య విషయాలలో శాస్త్రీయ పరిశోధన ఆధారంగాగల సలహాను, రక్షక శిల్ప పద్ధతులను తెలిపే సందర్భాలలో అది చాలా శాస్త్రీయమైనది. ఈ విషయంలో అసత్య సమాచారానికి గాని, పార్టీ ప్రయోజనానికిగాని తావులేదు. ప్రభుత్వం వివిధ రంగాలలో నిర్వహించే సాంకేతిక పరిశోధనల ఫలితాలను ప్రజలకు తెలియపరచక, వారికి ఉపయోగకరమైన వాటిని సిఫారసు చేయకుండా ఉన్నట్లయితే అవి నిష్ఫలమవుతాయి. బహిరంగంగా చూస్తే, యుద్ధ సమయంలో శత్రువు ప్రాపగాండాను భంగపరచడానికి, ఒకానొక దేశంపట్ల సర్వకాల సర్వావస్థలలోను అంతర్జాతీయ సుహృద్భావాన్ని సృష్టించడానికి, ప్రాపగాండాను యుక్తమైనదిగా పరిగణించడం జరిగింది. మనం ప్రాపగాండా నాయకత్వాన్ని గూర్చి మాట్లాడినప్పుడు ప్రజల నడవడిని ప్రభావితం చేయగల విధంగా సరి అయిన సమాచారాన్ని తెలియపరచవలెననేది మన మనస్సులో ఉంటుంది. అసత్య ప్రాపగాండాను, ముఖ్యంగా ఆంతరంగిక విషయాలలో ఎన్నడూ నమ్మకూడదు.

పౌర సంబంధాలు, సాధారణ సమాచార కార్యకలాపాలు

(Public Relations and General Information Activities):

ప్రజల ఉపయోగం కోసం సాధారణ సమాచారాన్ని సేకరించడం, ప్రచురించడం తమ పౌర సంబంధాల కార్యకలాపాలలో భాగం కాకపోయినా ప్రభుత్వాలు ఈ కార్యకలాపాలను నిర్వహిస్తాయి. దశమ వార్షిక జనాభా లెక్కల నివేదికలు, వాతావరణ నివేదికలు, పంటల నివేదికలు, కార్మిక వాణిజ్య గణాంక వివరాలు మొదలైన వాటిని సాధారణ సమాచారానికి ఉదాహరణలుగా చెప్పవచ్చు. ఈ సాధారణ సమాచారం ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలకు

గాని, పాలన కార్యకలాపాలకుగాని సంబంధించినది కాదు. అది కేవలం ప్రభుత్వ కార్య కలాపాలకు, ప్రజా కార్యకలాపాలకు ఉపయోగకరమైన సమాచారం మాత్రమే.

పౌర సంబంధాలు, విదేశ సమాచార సర్వీస్
(Public Relations and Foreign Information Service)

ఇదే విధంగా విదేశ సమాచార సర్వీస్ కూడా అంతర్గత పౌర సంబంధాలలో భాగం కాదు. ఈ సర్వీస్ అంతర్జాతీయ ప్రజలకోసం ఉద్దేశించబడింది. ఒకానొక దేశ విధానాలను, చట్టాలను, నాగరకతను, సంస్కృతిని ప్రపంచంలోని ఇతర దేశాలకు వివరించడం దాని లక్ష్యము.

పౌర సంబంధాలు అంతర్గత ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలు
(Public Relations and Internal Communications)

పౌర సంబంధాలకూ, అంతర్గత సమాచారం ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలకు మధ్య తేడా ఉంది. వ్యవస్థలోని సిబ్బందికి లేదా ఉద్యోగులకు, ఆ వ్యవస్థ విధానాలను, లక్ష్యాలను, నిర్ణయాలను తెలియపరచడం, శాఖలోని అన్ని భాగాలకు సమాచారాన్ని అందుబాటులో హాజరుగా ఉంచడం, అంతర్గత సమాచార ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాల లక్ష్యము. పాలనా సంస్థ లోని సాధారణ విధి విధానాల పట్ల సదవగాహనను సాధించడం వీటి లక్ష్యము, అంతే కాని బయట ఉన్న ప్రజలకు సన్నిహితం కావడం కాదు.

పౌర సంబంధాలు, ప్రచారము (Public Relations and Publicity)

పౌర సంబంధాలు, ప్రచారం ఈ రెండూ వేరువేరు విధులుకావు. కాని ఒకే విధిలోని రెండు దశలు. జె. హెచ్. బ్రెబ్‌నర్ అభిప్రాయంలో పౌర సంబంధాలకు, ప్రచారానికి గల తేడా వాటి ఉపక్రమణిక శిల్పపద్ధతిలోనే ఉంది. పౌరసంబంధాలు వ్యక్తిగత ప్రచారాన్ని, ప్రజాబాహుళ్యంలో సామూహికంగా చేస్తాయి. కాబట్టి వాటి శిల్పపద్ధతులు అవసరానికి తగి నట్లుగా ఉండవలె. అనగా వ్యక్తికి తగిన శిల్పపద్ధతి, సామూహిక విధానాలకు తగిన శిల్ప పద్ధతులు ఉండవలె. లేనట్లయితే వీటి స్వభావ ప్రయోజనాల రీత్యా ఇవి రెండూ ఒక్కటే అవుతాయి. ఈ రెండింటికి ఏకైక పాలన కర్తవ్యం ఉంది. "ఈ ఏకైక విధికే తగిన పేరు నాకు తెలిసి ఉంటే నేను దానిని వాడిఉండే వాడిని. కాని అది నాకు తెలియదు"[3] అని బ్రెబ్‌నర్ చెప్పినాడు.

ఏమైనప్పటికీ, చాలా మంది రచయితలు "పౌరసంబంధాలు" అనే మాటను వ్యక్తి గత సంబంధాలకు, సామూహిక సంబంధాలకు కూడా కలిపి సాధారణంగా వాడటం కద్దు. అందువల్ల "ప్రచారం" దీనిలో ఒకభాగముంది. మనం ఈ భావంలోనే "పౌరసంబంధాలు" అనే మాటను ఇక్కడ ఉపయోగించుతాము.

ప్రజాలక్ష్యం ఏమిటి? (The Public aimed at ?)

పౌర సంబంధాలకు అసంఖ్యాక ప్రత్యేక ప్రజాసమూహాలతో సంబంధం ఉంది. అంతేకాని, వాటికి ఒక సాధారణ ప్రజావాహినితో మాత్రమే సంబంధం ఉండదు. ఒకరచయిత

3. J. H. Brebner, Public Relations and Publicity, P. 8.

చెప్పినట్లుగా, ఎన్నికల రోజున తప్ప "సామాన్య ప్రజావాహిని ఉండనే ఉండదు,'' అయితే సామాన్య ప్రజావాహిని ఉన్నదని గాని, దానిని నిర్లక్ష్యపరచవచ్చునని గాని చెప్పడం అతిశయోక్తికావచ్చు. అసలు ప్రచార కార్యక్రమమే జన సామాన్యాన్ని ఉద్దేశించి ఉంటుంది. ఏమైనప్పటికీ, యదార్థమైన విషయం ఏమంటే, ఏ సంస్థ పౌర సంబంధాలైనా ఆ సంస్థకు సంబంధించిన జనసామాన్యంలో భాగంగా ఉన్న వ్యవస్థిత గణాలనుగాని, దాని చర్యలపట్ల విధానాలపట్ల ప్రత్యేక ఆసక్తి ఉన్న వ్యవస్థిత గణాలను గాని ఉద్దేశించి ఉంటాయి. అయితే కొంతమంది సామాన్య ప్రజలు సకల పాలన సంస్థలకు చెందిన వారుగా ఉంటారనుకోండి. (ఉదా:- వార్తలను వ్యాపింపజేసి ప్రజాభిప్రాయాన్ని ఏర్పరచగల రేడియో సమాచార సంస్థను, వార్తాపత్రికల సంస్థను, సకల సంస్థలకు ఉద్యోగిబృంద నియామకంచేసే పబ్లిక్ సర్వీస్ కమిషన్‌ను, సమస్త విధానాలను, ఆర్థిక విషయాలను శాసన సభ నియంత్రిస్తుంది.) ఇవి కాక ఆయా సంస్థలలో మాత్రమే సంబంధం ఉన్న ప్రత్యేక పౌరగణాలు ఉన్నాయి. ఉదా:- ఏదైనా ఒక వృత్తి సంఘము (వైద్య ఆరోగ్యశాఖకు కావలసినది వైద్యసంఘము) నిర్బంధ సముదాయాలు (వాణిజ్య సంఘాలు, పారిశ్రామిక వేత్తల సంఘాలు, కార్మిక సంఘాలు, సంస్కరణ సంఘాలు మొదలయినవి.) ఆశ్రిత గణాలు, (వ్యవసాయ శాఖ విషయంలో అయితే రైతుల సంఘాలు). అంతేకాదు, నిత్యజీవితంలో పాలనతో ఎడతెగని సంబంధం పెట్టుకొనే వ్యక్తులు సామాన్య పౌరగణంలో ఉన్నారు. ఒక్కొక్క సంస్థ దానికి సంబంధించిన పౌర గణాలకే పరిమితం కావలె. తన పౌర సంబంధాలు వాటిని ఉద్దేశించి మాత్రమే ఉండవలె.

శాసన సభ, పత్రికా సంస్థ-ఈ రెండు పౌర గణాలు (Publics) అన్ని పాలన సంస్థలకు చెందినవి కాబట్టి వీటితోగల సంబంధాలను జాగ్రత్తగా ఏర్పరచవలె, నిర్వహించవలె. వీటికి ఉన్న ప్రాముఖ్యందృష్ట్యా శాసన సభా సంబంధాలను గురించి, పత్రికా సంస్థ సంబంధాలను గురించి క్లుప్తంగా చర్చించుదాము.

శాసనసభా సంబంధాలు (The Legislative Relations)

పార్లమెంటరీ దేశాలలో పాలనా సంస్థలు శాసన సభతో ప్రత్యక్షంగా సంబంధం పెట్టుకోవు. మంత్రుల ద్వారా మాత్రమే ఇవి సంబంధం పెట్టుకొంటాయి. అమెరికాలో కూడా ఉద్యోగులు హెచ్చు మొత్తాలను మంజూరు చేయించుకోవలెనని కాంగ్రెసును ప్రభావితం చేసే ప్రయత్నాలన్నీ 1921 సంవత్సరం బడ్జెట్ అకౌంటింగ్‌ల చట్టాన్ని చేసిన నాటి నుంచీ ''కార్యవర్గ బడ్జెట్'' పద్ధతిని ప్రవేశపెట్టిన నాటినుంచి నిషేధం పొందినాయి. 1919 సంవత్సరపు చట్టం ప్రకారం తయారీలో ఉన్న శాసనంపట్ల కాంగ్రెసు సభ్యుల వైఖరిని ప్రభావితంచేయడానికి ఉద్దేశించిన ప్రచురణలను ముద్రించడానికిగాని, వర్తమానాలను సంప్రదించడానికిగాని, తదితర వ్యక్తిగత సేవలను చేయడానికిగాని ఏ సంస్థ అయినాసరే ఎంత స్వల్ప మొత్తం ఖర్చు చేసినా అది నిషిద్ధమే.

ఇన్ని పరిమితులున్నప్పటికీ, పాలన సంస్థ శ్రద్ధ చూపవలసిన శాసనసభా సంబంధాల అవశేషం నాలుగు విధాలుగా ఉంది. అవి 1. శాఖాధిపతులుగాని, శాఖోద్యోగులు

గాని, విషయాలను వివరించడానికి లేదా అభ్యంతరాలకు జవాబు వ్రాయడానికి శాసనసభా సంఘాలముందు హాజరు కావలె. భారత, ఇంగ్లాండువంటి పార్లమెంటరీ దేశాలలోని అంచనాల సంఘము, ప్రభుత్వ ఖాతాల సంఘము ఇటువంటి సంఘాలకు మంచి ఉదాహరణలు. ఈ సంఘాలకు విచారణ జరిపే అధికార పరిధి సర్వ వ్యాపితమైనది, అపరిమితమైనది కూడా. ఈ విధమైన శాసనసభా సంబంధాలలో ఉన్న ప్రధానమైన సమస్య ఏమంటే, తనకు జవాబులను నిష్కపటంగా, సంపూర్తిగా ఇస్తున్నారనీ, విషయాలను దాచే ప్రయత్నంగాని, 'డొంక తిరుగుడు' సమాధానాలు చెప్పే ప్రయత్నంగాని జరగలేదని ఈ సంఘాన్ని సంతృప్తిపరచవలె. సంస్థ తరఫున ఈ సంఘాల ముందు హాజరయేవారు విషయ సర్వస్వంతో సర్వసన్నద్ధులై ఉండవలె, అవసరమైన సౌజన్యాన్ని, ఓర్పును ప్రదర్శించవలె. విషయాన్ని అత్యధికంగాను చెప్పకూడదు, మరీ తక్కువగాను చెప్పకూడదు. అమెరికా సంయుక్త రాష్ట్రాలవంటి దేశాలలో పాలన సంస్థలు, ఉపకల్పనా సంఘం, దాని ఉప సంఘాలు, ప్రభుత్వ ఆదాయ సమీకరణ సాధనాల సంఘం (Ways and Means Committee) విదేశ వ్యవహారాల సంఘం లేదా రక్షణ సర్వీస్‌ల సంఘం వంటి వివిధ విషయ పరిశీలనా సంఘాలు (Subject Matter Committees), ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన స్థాయీ సంఘాలవంటి అసంఖ్యాక సంఘాలనుంచి హాజరు కావలె. అవి ఉపకల్పనా సంఘాల ముందు, దాని ఉప సంఘాల ముందు, ప్రభుత్వ ఆదాయ సమీకరణ సాధనాల సంఘం ముందు హాజరై తమ సంస్థ బడ్జెట్ ప్రాతిపాదనలను సమర్పించుకోవలె. తమ శాసన నిర్మాణావసరాలను విషయ పరిశీలనా సంఘాల ముందు ఉంచవలె. విచారణకు రాగల లేదా విమర్శకు గురి కాగల తమ విధానం దేనికైనా సరే లేదా ఎటువంటి చర్యకైనా సరే ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలకు సంబంధించిన సంఘం ముందు జవాబు చెప్పుకోవలె. తరవాత శాసన సభ్యులు వ్యక్తిగతంగా చేసే విచారణలను, ఫిర్యాదులను, విజ్ఞప్తులను నెరవేర్చవలె. ఈ పనులన్నీ చేయవలెనంటే శ్రద్ధాపూరితమైన ఏకాగ్రత అవసరము. పార్లమెంటు సభ్యులతో వ్యవహరించేటప్పుడు శాఖాధిపతి స్వయంగా జవాబు చెప్పడంగాని, విషయాన్ని నిర్వహించడంగాని చేయవలె. 2. విచారణలు వగైరాలను సాధ్యమైనంత స్వల్పకాలంలో నిర్వహించడం అవసరము. వెంటనే జవాబు చెప్పలేని సందర్భాలలోగాని, ఫిర్యాదులను తొందరగా పరిష్కరించలేనప్పుడుగాని, చేసిన ఫిర్యాదు ముట్టినట్లుగా 24 గంటలలో తెలుపవలె. 3 ఇచ్చిన జవాబు మర్యాద పూర్వకంగాను, సహేతుకంగాను, కచ్చితంగాను ఉండి సుదీర్ఘంగాగాని,మరీ అంత చిన్నదిగాగాని ఉండక, సరిపడేటట్లుగా ఉండవలె. 4. ఏదైనా చేయవలసి ఉన్నదానిని గురించిన ఫిర్యాదులు లేదా విజ్ఞప్తులకు సంబంధించినంతవరకు చెప్పలేనంటే, చట్టాన్ని, నియమాలను, ఆస్తిపరమైన లావాదేవీలను అతిక్రమించకుండా ఫిర్యాదును పరిష్కరించడానికి గాని, విజ్ఞప్తిని ఆమోదించడానికిగాని సాధ్యపడితే దానిని సాధ్యమైనంత శీఘ్రంగా చేయవలె. అట్లా చేయడానికి వీలుపడకపోతే ఆ విషయాన్ని సౌజన్యంతో, నిష్కపటంగా తోసిపుచ్చవలె.

***పత్రికా సంబంధాలు* (Press Relations)**

దిన పత్రిక ప్రజలకు అందుబాటులో ఉండే భావాలను, వార్తలను సృష్టించగల అత్యంత ప్రముఖ సాధనము. పాలనకు ప్రచార నిమిత్తం దాని సహాయం కావలె. తన

విధానాలను చర్యలను అనుకూలంగా కాకపోతే సరిఅయిన విధంగానైనా ప్రజలముందు ఉంచడానికి కూడా పాలనకు దాని సహాయం అవసరమవుతుంది. కాబట్టి పాలనకు పత్రికా సంబంధాలు, పౌరసంబంధాలలోకెల్ల అత్యంత ముఖ్యమైన భాగంగా ఉన్నాయి. పాలన పత్రికలపట్ల సుహృద్భావాన్ని పెంపొందించుకోవలె.

పాలనకు పత్రికా సంబంధాల విషయంలో ఎదురయ్యే ప్రధానమైన సమస్యలు ఏమంటే; (A) పాలకవార్తలకు, అధికార ప్రకటనలకు వార్తాపత్రికలలో తగినంతస్థలాన్ని ఉచితంగా పొందడం, (B) వ్యాఖ్యానాలు నిష్పక్షపాతంగా ఉండేటట్లు చూడటం లేదా అధమం పాలనచర్యలను గురించి, లోటుపాట్లను గురించి ద్వేషపూరితంగాను, నిరాధారంగాను చేసే విమర్శలు పత్రికలో రాకుండా నిరోధించడం, (C) సమాచారము అకాలంగా బట్టబయలు కావడాన్ని నిరోధించడం(To Prevent Premature leakage of Information), (D) ప్రతికూల ప్రచారాన్ని విడిచిపెట్టడం.

దినపత్రికలలో తమ వార్తలకు, తన అభిప్రాయాలకు తగినంత స్థలం లభించడం లేదని నిరంతరం చేస్తూఉండే ఫిర్యాదే. ప్రస్తుత కాలంలో వార్తా పత్రికలలో చాలా ఎక్కువస్థలం ప్రకటనలకు, ఆర్థిక సాంఘిక విషయాలకు, క్రీడలకు, నేరాలకు సంబంధించిన వార్తలకు, ప్రేరేపిత వార్తలకు వినియోగించబడుతూ ఉంది. దినపత్రిక వ్యాపారదృష్టిగలది కావడంవల్ల అది సామాన్య పాఠకుని వివిధ అభిరుచులను, అవసరాలను తీర్చవలసి ఉంది. వార్తలు అమూల్యమైనవయితే అది ఉచితంగా ప్రచురిస్తుంది. ఈ వార్తా పత్రికలలో స్థలం లభించడానికి ఇదే ప్రధాన కారణము. కాబట్టి పత్రికలలో పాలన ఉచితంగా ప్రచురింపగోరిన వార్తలు అమూల్యాలైనవయ్యేటట్లుగా చూడవలె. తరచుగా పాలన పత్రికకు ప్రచురణకోసం సిద్ధంచేసి ఉంచిన ప్రకటనలనే విడుదల చేస్తుంది. ఇచ్చిన విధంగా వాటిని ప్రచురించక పోయినట్లయితే అది పత్రికకు ఫిర్యాదు చేస్తుంది. అయితే పాలన విడుదలచేసిన ప్రకటనలో విలువైన వార్తలు లేకపోయినా, అనవసరమైన వాగాడంబరంతోను, సుదీర్ఘంగానూ ఉన్నా, పత్రిక ప్రచురించదు. ఆ ప్రకటనలోని అభిప్రాయానికి ఏవిధమైన చిత్రీకరణ ఉన్నా లేదా ప్రాపగాండా ఉన్నా, అది అసమ్మతములగు యదార్థాలను దాచే "మబ్బుతెర" (Smoke screen) అయినా పత్రిక ప్రచురించదు. ఈ లక్షణాలను అనుసరించి వార్తా పత్రికలను సమ్మతమైన ప్రకటనకు మాత్రమే ఉచితంగా స్థలం కావలెనని పాలన డిమాండ్ చేస్తుంది. తదితర విషయాలకు పత్రికలో కావలసిన స్థలానికి సొమ్ము చెల్లించుకోవలసిందే.

వ్యాఖ్యానాలు నిష్పక్షపాతంగా ఉండేటట్లు చూడటానికి, ద్వేషపూరితమైన, శత్రుత్వంతోకూడిన వ్యాఖ్యానాలను లేకుండా చేయడానికి పాలనకు, పత్రికా సంపాదకులు, విలేఖరులకు మధ్య పరస్పర ఏకీభావం, విశ్వాసం ఉండవలె. అప్పుడప్పుడు ప్రధానమంత్రి వంటి పాలక పెద్దలు పత్రికాగోష్ఠులను ఏర్పాటుచేసి ప్రసంగించినప్పటికీ, పత్రికతో దానికిగల సంబంధం విషయంలో పాలనతరపున తన పత్రికాధికారి (Press Officer) ప్రాతినిధ్యం వహిస్తాడు. ప్రభుత్వం తరపున పత్రికతో వ్యవహరించేవారు పత్రికల విశ్వాసాన్ని చూర గొనడానికి తమ వైఖరిని, ప్రసంగాన్ని ముందుగా తీర్చిదిద్దుకోవలె. విశ్వాసాన్ని చూర గొనడానికి మర్యాద, నిష్కాపట్యం, స్వచ్ఛందతలు ముఖ్యమైన సాధనాలు. పత్రికలతో ప్రభుత్వ సంబంధాలు, వంచన, అవకతవకలవైపు మొగ్గడానికి ప్రేరేపణలు బలీయంగా

ఉన్నాయి. ఈ ప్రేరేపణలను ఎదిరించవలె. ఈ రెండు పక్షాల మధ్య విశ్వాసం, సౌహార్దం ఒకసారి నెలకొన్నాయంటే, ఇబ్బందికర పరిస్థితులలోను, అవ్యక్తసమయాలలోను, విలేఖరులు సంపాదకులు పత్రికాధికారి (Press Officer) ని తమకు నిర్దేశాన్నిచ్చే మిత్రునిగా భావించి అతని దగ్గరకు చేరతారు. శత్రుత్వంతో కూడిన విమర్శతో వ్యవహరించడానికి చాలా ఉత్కృష్టమైన ప్రావీణ్యం కావలె. సరియైన విమర్శను మనఃపూర్వకంగా తలదాల్చవలె. విమర్శకు దారితీసిన హేతువును తొలగించవలె. విమర్శ సరిఅయినది కానట్లయితే దానిని ఆలోచనా పూరితమైన, నిబంధితమైన భాషలో వ్యతిరేకించవలె, సరిదిద్దవలె. అంతే గాని దానిపట్ల ఆగ్రహాన్ని ప్రదర్శించినా, దానిని నిరాకరించినా ప్రయోజనకరమైన కార్యమేదీ సిద్ధించదు.

వార్తలకోసం అన్వేషణ జరపడం, వాటిని తెలుసుకోవడం పత్రికలవారి కర్తవ్యము. ఏవో కొన్ని వార్తలను బయటికి లాగడం అనేపని కలిగించినంత సంతోషాన్ని వారికి మరేపనీ కలిగించదు. దేనినైనా అకాలంలో ప్రచురించడం అవాంఛనీయమైతే విలేఖరులను, లేదా సంపాదకులను విశ్వసించడం, ఆ వార్తను ప్రజా శ్రేయస్సు దృష్ట్యా అప్పుడే ఎందుకు ప్రచురించరాదో వివరించడం, సరిఅయిన అదనులోనే ప్రచురించవలసిందని విజ్ఞప్తిచేయడం ఉత్తమమైన పద్ధతి. పత్రిక సాధారణంగా అటువంటి వివరణ, విజ్ఞప్తులను అంగీకరిస్తుంది. ఇందుకు ప్రబలమైన తార్కాణం ఏమంటే బ్రిటిష్ పత్రికలు శ్రీమతి సింప్సన్‌ను వివాహం చేసుకోవలెనని ఎనిమిదవ ఎడ్వర్డ్ రాజు ఉద్దేశ పడిన వార్తలను ప్రభుత్వ విజ్ఞప్తిని పురస్కరించుకొని ఒక వారం రోజులవరకు మరుగు పరచినాయి. యదార్థంగా పొరపాటు జరిగినప్పుడు దాని యథాతథ ప్రచురణ ప్రజాశ్రేయస్సుకు భయపడి దానిని బట్టబయలు చేయవద్దని కోరినట్లయితే పాలనకు పత్రికకు గల సంబంధాలు పూర్తిగా బెడిసి తెగిపోయే దశకు రావచ్చు. అటువంటి పరిస్థితిలో, అసలు జరిగిందేమో, ప్రతికూలమైన ప్రచురణ వెలువడితే ప్రజాశ్రేయస్సుకు ఎందువల్ల హానికరమో సంపాదకులకు వివరించి, అటు పిమ్మట మిగిలిన విషయాన్ని వారి సద్వివేకానికే వదలివేయడం ఉత్తమమైన పని.

ప్రజల కోరికలను గురించి, ఆశలను గురించి తెలుసుకోవడం
(Learning about Public Desires and Aspirations)

ఈ అధ్యాయం ప్రారంభంలో పేర్కొన్న నాలుగు మౌలిక విషయాలలో ఇది (ప్రజల కోరికలను, ఆశలను తెలుసుకోవడం) మొట్టమొదటిది. పౌర సంబంధాలనేవి ఇచ్చి పుచ్చుకొనే వ్యవహారాల (Two-way Traffic) వంటివి. పాలన తన విధానాలను గురించి, పనిని గురించి ప్రజలకు తెలియజేయవలె. ప్రజలు ఏమనుకొంటున్నారో, ఏమి కోరుతున్నారో తాను కూడ తెలుసుకోవలె.

ప్రజల వాంఛలను, అభిప్రాయాన్ని తెలుసుకునే శిల్ప పద్ధతులలో ఒకటి ఏమంటే, వార్తా పత్రికల సంపాదకీయాలను, వ్యాఖ్యానాలను, సంపాదకులకు వ్రాసిన ఉత్తరాలను, తత్సంబంధమైన వార్తా విశేషాలను జాగ్రత్తగా పరిశీలించడం. వీటిని గుర్తించడం, పత్రికలోని వార్తా విభాగాలను కత్తిరించడం, వాటిని ఆయా అధికారుల దృష్టికి తేవడం మొదలైనవి జన సంబంధాల శాఖల కర్తవ్యాలలో ముఖ్యమైనవి.

'సర్వీస్ శాంప్లింగ్' (Service Sampling) అనబడే శిల్ప పద్ధతి రెండవది. ఏదైనా ఒక విధానంపట్ల పౌరుల వాంఛలు, అభిప్రాయాలు తెలుసుకోవడానికి పోస్టుకార్డు బాలెట్లను ప్రజలకు పంపవచ్చు. వారి దగ్గరినుంచి వచ్చిన జవాబులను బట్టి ప్రజల వైఖరిని అంచనా వేయవచ్చు.

ప్రజాభిప్రాయ ప్రకటనకు ఎన్నికలను జరిపే శిల్ప పద్ధతి మూడవది. ఈ ఎన్నికలు వివిధ రకాలు. వీటిలో 1934వ సంవత్సరంలో డా॥ గాలప్ కనిపెట్టిన "గాలప్ ఎన్నిక"(Gallup Poll) పద్ధతి ప్రసిద్ధమైనది. గాలప్ ఎన్నిక, ప్రజాభిప్రాయాన్ని విచక్షణా రహితంగా సమీకరించడానికి బదులుగా, సంఘంలోని వివిధ వర్గాల ప్రజలలో వయస్సు, లింగం, ఆదాయం, నివాస స్థలం వారీగా ప్రాతినిధ్యపు ప్రజాభిప్రాయాన్ని మచ్చుకు సేకరించవలెనని అపేక్షిస్తుంది. ఆ విధంగా సేకరించిన దానిని యావన్మంది ప్రజల అభిప్రాయానికి ప్రతిబింబంగా భావించడం జరుగుతుంది. సుశిక్షితులైన ఇంటర్వ్యూ అధికారులకు ఎంతో జాగ్రత్తగా తయారుచేసిన ప్రశ్నలను ఇచ్చి, మచ్చుకు ఎంపిక చేసిన వ్యక్తులను ఇంటర్వ్యూ చెయ్యడానికి పంపడం జరుగుతుంది. వారి దగ్గరినుంచి పొందిన జవాబులు ప్రజాభిప్రాయ ధోరణిని వ్యక్తంచేస్తాయి. ఈ విధమైన ఎన్నికలే "శాస్త్రీయమైన" ఎన్నికలని చెప్పబడుతున్నాయి. ఇవి అప్పుడప్పుడు ఎన్నికల ఫలితాల జోశ్యాన్ని కృతకృత్యంగా చెప్పగలిగినాయి. ఏమైనప్పటికీ వీటి సాఫల్యాన్ని అతిశయింపజేయడం జరిగింది. వీటిని ప్రజాభిప్రాయానికి అమోఘమైన మార్గదర్శకాలుగా అంగీకరించడం పొరపాటవుతుంది. మచ్చుకు మనుష్యులను ఎంచుకొనే విషయాలలోను, అడిగే ప్రశ్నల స్వభావం విషయంలోను, ఇంటర్వ్యూ అధికారులు నిష్పక్షపాత వైఖరిని ప్రదర్శించే విషయంలోను, తీసుకొనే జాగ్రత్తపైనే వీటి సాఫల్యంలో ఎక్కువ భాగం ఆధారపడి ఉంది.

వ్యవస్థలోని సామాన్య ఉద్యోగులను (Rank and file of the employees) ప్రోత్సాహపరిచి స్వేచ్ఛగా మాట్లాడనిచ్చి, నివేదించనిచ్చే పద్ధతి మాత్రమే వారిద్వారా ప్రజాభిప్రాయాన్ని పొందడానికి మంచి కిటుకుగా ఉపకరిస్తుంది. ఈ ఉద్యోగులు సంఘంలోని వివిధ అంతస్తులకు చెందినవారై ఉంటారు, వేరువేరు ప్రదేశాలలో నివసిస్తారు, వివిధ జీవన విధానాలుగల బహు సంఖ్యాక ప్రజలతో వారికి దైనందిన సంబంధాలుంటాయి. ఏ ఇతర పద్ధతికంటె ప్రజలతో జరిపే ఇష్టాగోష్ఠి సంభాషణ ద్వారానే ప్రజాభిప్రాయ ధోరణుల గురించి అత్యంత వాస్తవికమైన అవగాహన ఏర్పడుతుంది.

ప్రజాభిప్రాయాన్ని గురించి తెలుసుకొనే ప్రయత్నం చేయడంగాని, పాలనలో దానిని అనుసరించే ప్రయత్నం చేయడంగాని నవ్యానుభవం కానేకాదు. ఖలీఫా హరున్-ఉల్ రషీద్, నేషెర్వాన్, అశోకుడు, అక్బర్ వంటి ఆలోచనా పరులైన రాజులకు, పాలకులకు, ప్రజావాహిని అపవారితంగా వినడానికి మారువేషంలో రాత్రిపూట తమ తమ రాజధాని వీధులలో సంచారంచేసే అలవాటు ఉంది. ప్రజల సాధక బాధకాలను గురించి, ఇక్కట్లను గురించి తెలుసుకోవడానికి, వీటిని నివారించి న్యాయం చేకూర్చడానికి గాని, తగిన విధానాలను రూపొందించడానికి గాని ఈ రాత్రి సంచారాలు వారికి ఏవిధంగా సహాయపడినవో తెల్పే కథలు చాలా ఉన్నాయి. "సర్వ మానవులలోను అహర్నిశలూ స్వేచ్ఛగా తిరుగుతూ ఏరోజుకారోజు వారి దృష్టికి తెచ్చిన వార్తలవల్ల వారిలో మార్పు ఎట్లా వచ్చిందో గమనిస్తూ

ఏ సంఘంలోనైనా కార్యాచరణ ధోరణులను కనుగొనే పద్ధతి లేదా అంచనావేసే పద్ధతి చాలా ఉత్తమోత్తమమైనది. ప్రతివాదకోను, తమసాటి పౌరుల అభిప్రాయ, అభిరుచులను 'మదింపుచేయ' (Sizing up) గల నేర్పు, తెలుసుకొనే సదవకాశాలు కలిగిఉండి పక్షపాతం లేని వ్యక్తులు ఉన్నారు. అటువంటి మనుష్యులు అమూల్యమైన మార్గదర్శకులు''[4] అని బ్రైస్ వ్రాసినాడు.

పాలనాసంస్థకు సంబంధించిన వివిధ వ్యవస్థిత సంక్షేమ గణాలతో జరిపే సంప్రదింపులు, ఆ సంస్థకు అత్యావశ్యకమైన ప్రజాభిప్రాయ ధోరణులను వివరిస్తాయి. ఈ సంక్షేమగణాలకు ప్రాతినిధ్యంవహించే సలహా సంఘాల ద్వారాను, నియమితకాలానికొకసారి సమావేశాలను ఏర్పరచి లేదా ఒక్కొక్క సంక్షేమ గణానికి విడివిడిగా ప్రత్యేక వర్తమానం (Reference) పంపడం ద్వారాను, ఈ విధమైన సంప్రదింపులు జరపడం జరుగుతుంది.

ప్రజలకు సలహాలివ్వడం (Advising the Public)

ప్రజానీకం ఆలోచించవలసిందీ, వాంఛించవలసిందీ, చేయవలసిందీ ఏమో, దానికి సలహా ఇవ్వడం అనేది పౌరసంబంధాలలో చాలా సున్నితమైన విషయము. ఎందువల్లనంటే, ఈ విధంగా సలహా ఇవ్వడం దాదాపుగా ప్రాపగాండాయే అవుతుంది. ఆమాటకొస్తే, రాజకీయ పార్టీలనుంచి వచ్చే బద్ధవ్యతిరేకతను తిప్పికొట్టవచ్చు; ప్రభుత్వంచేసిన ప్రతిపనీ తమపై ఏదో పన్నాగం పన్నడానికేమోనన్న అపనమ్మకంతో ఉండే ప్రజల భయసందేహాలను నివృత్తి చేయనూవచ్చు.

ప్రాపగాండాను గురించి వివరించే సందర్భంలో పేర్కొన్నట్లుగా పాలన ప్రజలకు తమ భద్రత, ఆరోగ్యం, పురోభివృద్ధి, సౌఖ్యం వంటి అతి ముఖ్యమైన విషయాలలో సలహా ఇచ్చి తగిన విధంగా వారిని నడిపించవలె. యుద్ధకాలంలో విమానదాడుల హెచ్చరికలను, రాకపోకల నిబంధనలను, అగ్నిబారినుంచి రక్షణకల్పించే నిబంధనలను గమనించడంవంటి విషయాలలో సలహా ఇవ్వవలె. క్షయ, మశూచి, కలరా వంటి తదితర అంటువ్యాధుల బారినుంచి రక్షించుకొనే శిల్పపద్ధతులను ప్రజలదృష్టికి తేవలె. ఆచరించమని సిఫారసు చేయవలె ఆరోగ్యం విషయంలోను, పరిమితత్వాన్ని గురించి ప్రాపగాండా చేయడం న్యాయసమ్మతమే నని సర్వత్రా గుర్తింపు పొందింది. అయితే, ప్రభుత్వం ప్రజలకు వ్యవసాయ, పారిశ్రామిక ఆర్థిక కళాపాల విస్తృత రంగంలో అధికోత్పత్తి పద్ధతిని గురించి కొనుగోలు, అమ్మకపు పోకడలకు, సౌకర్యాలకు సంబంధించిన సలహాలను ఇస్తుంది.

ప్రణాళికా బద్ధమైన దేశ ప్రగతిలో ప్రభుత్వాలు కేవలం సలహా ఇవ్వడమేకాక ప్రజా సహకారాన్ని, మద్దతును పొందడానికి కూడా చాలా తీవ్రంగా కృషి చేస్తాయి. ప్రజాహితం కోసం శాస్త్రీయంగా పరీక్షించబడి, నిరూపితం చేయబడిన విధంగాను, రాజకీయ సంబంధమైన పాక్షిక వైఖరికి అతీతంగాను వారికి సలహా ఇవ్వడం, ప్రభావితులను జేయడం, ఆధునిక పాలన కర్తవ్యాలలో ఒక భాగంగా గుర్తించడం జరిగింది. అయితే ముఖ్యమైన విషయం ఏమంటే, ఈ విధంగా సలహా ఇవ్వడంచేత అసత్యం (falsehood), రాజకీయ తాంత్రికత్వం బట్టబయలు కావలె.

Quoted by Harwood L. Childs, An Introduction to Public Opinion p. 48

ప్రచారానికి ఉపయోగించే శిల్ప పద్ధతులూ, ప్రజలకు సలహా ఇవ్వడానికి ఉపయోగించే శిల్ప పద్ధతులూ సాధారణంగా ఒకటిగానే ఉంటాయి. వీటిని గురించి తరవాత చర్చించుదాము.

ఉద్యోగులకూ, ప్రజలకూ మధ్య సంతృప్తికరమైన సంబంధాలను పెంపొందించడం
(Cultivation of Satisfactory Contact between the Officials and the Public)

పౌర సంబంధాలలో మొదటిదీ, ముఖ్యమైనదీ అయిన మౌలిక నియమం ఏమంటే, ఉద్యోగులకూ, వారితో వ్యాపార సాంఘిక విషయాలలో నిత్యనైమిత్తిక సంబంధాలను పెట్టుకొనే ప్రజలలోని వివిధ సభ్యులకూ మధ్య సంతృప్తికరమైన సంబంధాలను పెంపొందించడం ప్రజలకు, ఉద్యోగులకు మధ్యఉండే సంబంధం ముఖాముఖీగా ఉండవచ్చు. చాలామంది ప్రజలు ఏదైనా ఒక సంస్థలోని అధికారులతోను, ఉద్యోగులతోను తమకు గల అనుభవాన్ని బట్టి ఆ సంస్థ యోగ్యతా యోగ్యతలను నిర్ణయిస్తారు. అందువల్ల ఉద్యోగులకూ, ప్రజలకూ మధ్య ఉండవలసిన సంబంధాల విషయంలో తగిన విధంగా ఏకాగ్రత చూపడం చాలా అవసరము.

కింది సందర్భాలలో పాలనా సంస్థలకూ, ప్రజలలోని వివిధ సభ్యులకూ మధ్య ప్రధానమైన సమస్యలు ఉత్పన్నమవుతాయి : (1) ప్రభుత్వ అధికారులను చూడవచ్చిన వ్యక్తులకు సాదర స్వాగతం ఇవ్వడం ; (2) కార్యాలయ ప్రక్రియలను ప్రజల సహజ ప్రవర్తనకు, ఊహాపోహలకు సాధ్యమైనంతవరకు సరిపడునట్లుగా చేయడం ; (3) ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలు జరపడం ; (4) ఫిర్యాదులను పరిష్కరించడానికి సంతృప్తికరమైన ప్రక్రియను అనుసరించడం ; (5) భవనాల, ఉపకరణాల దృశ్యం ; (6) మాటలలోను, నడవడిలోను మర్యాద చూపడం : (7) విధి నిర్వహణలో లేనప్పుడు ఉద్యోగి ఏర్పరచుకోవలసిన సంబంధాలు.

ప్రభుత్వ కార్యాలయాలకు కార్యార్థులై వచ్చేవ్యక్తులకు ఉండే మొట్టమొదటి ఇబ్బంది ఏమంటే, కార్యాలయాన్ని, తనకు కావలసిన అధికారిని, లేదా సమాచారాన్ని కనుక్కోవడం. తరచుగా అతనిని అటూ ఇటూ త్రిప్పడం జరుగుతుంది. అతడు వాకబు చేసిన ఉద్యోగులు అతనిని మరెవ్వరి దగ్గరకో పంపి వదిలించుకోవలెనని ప్రయత్నిస్తారు. ప్రభుత్వ కార్యాలయానికి వచ్చిన వానికి ఈ అనుభవం చాలా ఆగ్రహాన్ని కలిగిస్తుంది. దీనిని నివారించవలెనంటే ముఖ్యమైన ప్రతి కార్యాలయం దగ్గర వచ్చిన వారికి త్రోవచూపి సహాయ పడటానికి ఆహ్వానకర్త (Receptionist)ని, లేదా ఎంక్వైరీ ఆఫీసర్‌ను నియమించడం ఉత్తమోత్తమమైన మార్గము. తాము చూడదలచిన ఆఫీసర్ ఏదైనా ఒత్తిడి పనిమీద ఉన్నట్లయితే వారు అతని కోసం హద్దూపద్దూ లేనంతసేపు వేచి ఉండవలసి వస్తుంది. అటువంటి పరిస్థితిలో అతనిని మరొక రోజున ఫలానా వేళకు రమ్మని ప్రత్యామ్నాయ ఏర్పాటు చేయడం ఉత్తమమైన పని. పౌరులు వేచిఉండే గదిలో కూర్చోవడానికి తగిన ఏర్పాట్లు ఉండవలె. వారి కాలక్షేపానికి ఆ గదిలో కొన్ని వార్తా పత్రికలను, మాగజైన్‌లను (Magazines) ఉంచవలె. ఒకానొక కార్యాలయం వద్ద ఆహ్వానకర్త లేనట్లయితే తనను వాకబు చేసుకొంటూ వచ్చిన పౌరుడు చెప్పదలచుకొన్నదంతా శ్రద్ధగా ఆలకించి అతనికి సరిఅయిన విధంగా సూచన లివ్వడం

ప్రతి ఉద్యోగి కనీస ధర్మము. ఈ విధంగా చేయవలసిన అవసరం ఎంతో ఉందని వారి మనస్సుకు హత్తుకొనేటట్లు జాగ్రత్తగా నచ్చచెప్పవలె. ఆహ్వానకర్త లేదా 'ఎంక్వైరీ ఆఫీస్' ఉన్నచోట కూడా, దర్శనార్థులు ఒక్కొక్కప్పుడు అతని దగ్గరకు వెళ్లడానికి బదులుగా, నేరుగా ఆఫీసులోకి వెళ్ళి తనకు ఎదురైన మొదటి వ్యక్తిని వాకబు చేస్తారు. అటు వంటప్పుడు వారిని ఆహ్వానకర్త వద్దకు వెళ్ళవలసినదని నమ్రతతో విజ్ఞప్తి చేయవలె. తమ దగ్గరకు పొరపాటున వచ్చిన వారిపట్ల ఆగ్రహాన్ని చూపడంగాని, మొరటుగా జవాబులు ఇవ్వడంగాని పూర్తిగా విడనాడవలె. పౌరులు కోరిన సమాచారం తెలియపరచము అని తిరస్కరించడానికి బలమైన కారణాలు లేనట్లయితే, ఆ సమాచారాన్ని తక్షణమే అతనికి తెలియజేయవలె. సమాచారాన్ని తెలియపరచకపోవడానికి కింది కారణాలు తగినటువంటివి.

(a) సంస్థలో సమాచారం లేనప్పుడు
(b) సమాచారం రహస్యమైనదైనట్లయితే
(c) సమాచారం వల్ల వచ్చే ఉపయోగంకంటే దానిని సమకూర్చడానికి తీసుకొనే శ్రమ ఎక్కువగా ఉంటుందని భావించినప్పుడు.

వ్యక్తిగత పౌరసంబంధాలలో తరవాత ముఖ్యమైన విషయమేమంటే, కార్యాలయ పద్ధతులూ, ప్రక్రియలూ ప్రజల స్వతస్సిద్ధమైన నడవడికి, సహజమైన ఆశలకు సాధ్యమైనంత వరకు పొసగేటట్లు చూడటం లేదా కనీసం వారి ఆశలకూ, ప్రవర్తనకు విరుద్ధంగా ఉండే కార్యాలయ పద్ధతిని, ప్రక్రియను పరిహరించడం. పిఫ్నర్ దీనికి ఒక మంచి ఉదాహరణను చెప్పినాడు. ఒక కాలేజి ఆవరణలో విద్యార్థులు ఒక భవనం నుంచి మరొక భవనానికి వెళ్ళడానికి గల రహదార్లకు రెండు వైపులా ఉన్న కాలిబాటలు చెడిపోయిన కారణంగా వాటిని ఆ కాలేజీ మరల వేసింది. అసలు విషయమేమంటే, పాలక ఏర్పాట్లు సాధ్యమైనంతవరకు సమష్టి లక్షణాలు గల ప్రజాస్వభావం మీద ఆధారపడి ఉండవలె. ఏదైనా పనిని అధికార విధానానికి భిన్నంగా చేయవలసిందని ప్రజలు కోరిన కోరిక సాధ్యమైతే చేయవలె. అయితే ఈ విధంగా చేయడం అన్ని వేళలలో సాధ్యపడదనుకోండి. పాలన కొన్ని కొన్ని సమయాలలో ప్రజారక్షణ, ప్రజారోగ్య, సౌఖ్యాల దృష్ట్యా ప్రజల సహజ నడవడి విధానాన్ని అణచివేయవలె. అయితే సాధ్యపడిన సందర్భంలో పాలన ప్రజాభీష్టాలను పరిగణించి సంతుష్టి పరచడం అత్యావశ్యకము.

వ్యక్తిగత పౌర సంబంధాలలో పరిగణనీయమైన మూడవ అంశం ఏమంటే, ప్రభుత్వం ప్రజలతో ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలను జరపడం. అధికారులను కలుసుకోవడం ద్వారా పాలనకు పరిచయమయ్యే వారికంటె ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలు జరపడం ద్వారానే పరిచితులయ్యేవారు చాలా ఎక్కువ మంది ఉంటారు. పాలన 'అఫీషియలీస్' (Officialese), 'గాబ్లెడీగూక్' (Gobbledy gook) వంటి స్పష్టమైన వివిధ రకాల మారు పేర్లను రూపొందించింది. దీనికి కొన్ని ఉదాహరణలను ఈ పుస్తకంలోని ఇంతకు ముందరి అధ్యాయాలలో ఇవ్వడం జరిగింది. సామాన్య పౌరుని అభిప్రాయం ప్రకారం అధికారులు వాడే భాషా శైలిలో మూడు లోపాలున్నాయి, అది 'ఎంతో కచ్చితంగా' (Over exact), 'అతి సంగ్రహంగాను' (Over abstract), 'అత్యంత వ్యక్తంగాను' (Over impersonal) ఉండవలెనని చూసుంది. "నేను నిన్ను ప్రేమిస్తాను" అని చెప్పడానికి బదులు, రుడాల్ఫ్ఫ్లెష్

(Rudolf Flesch) వివరించినట్లుగా, "నాకు నీ పట్ల ప్రగాఢాభిమానమున్నట్లుగా సంపూర్ణమైన హామీని ఇందు మూలంగా సూచించడమైనది"[5] అని అది చెబుతుంది. ఇటువంటి భాష సామాన్య మానవ హృదయాంతరాళంలోని తంత్రులను స్పృశించి బదులు పలికించడంలో విఫలమవుతుంది. ఈ భాష అతనికి పేలవంగాను, ప్రత్యేకంగాను, వింతగాను కనిపిస్తుంది. పాలక ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలలో స్పష్టమైన, సూటిఅయిన, మూర్తిమత్త్వమైన వ్యక్తీకరణ ఆధునిక సత్పౌర సంబంధాల ప్రధాన మౌలిక విషయాలలో ఒకటిగా పరిగణించబడింది. అటువంటి వ్యక్తీకరణకు కొన్ని నియమాలున్నాయి. అవి (a) విశేషణ, క్రియావిశేషణ పద సముదాయాన్ని సాధ్యమైనంతవరకు కనీస పరిమితిలో వాడుతూ సంగ్రహ వాక్యాలను వాడటం; (b) సుదీర్ఘ ఉపసర్గలు, తంత్య ప్రత్యయాలుగల పెద్ద మాటలను, అప్రస్తుత పదాల నుపయోగించకుండా ఉండటం; (c) అవ్యక్తమైన (Impersonal) శైలికి బదులుగా మూర్తిమత్త్వశైలినే వాడటం. ఈ నియమాల ననుసరించి కర్మార్థక క్రియలకు బదులుగా కర్త్రర్థక క్రియలనే వాడటం, ప్రతిరూపణ (Repetition)ను మానివేయడం, మినహాయింపును నొక్కి చెప్పడంకంటె నియమాన్ని వక్కాణించడం, ప్రతికూల ప్రకటనలను సాధ్యమైనంత కనీస పరిమితికి తగ్గించడం[6] జరగవలె.

ప్రభుత్వ అచ్చు ఫారాలు తరచుగా సంగ్రహంగాను, అన్వయ క్లిష్టతగల పద జాలంతోను నిండిఉంటాయి. సౌజన్యపూరితమైన మాటలను (ఉదా : 'దయచేసి') వదలి వేస్తాయి. అమెరికా పత్రికలలో ఒకదానిలో "దయచేసి చెప్పండి టాక్స్ కలెక్టర్ (Tax Collector) గారు" అనే శీర్షిక కింద ఉండే బహిరంగ లేఖ ప్రజల కష్టాలను బట్టబయలు చేయడానికి సదవకాశాన్ని ఇస్తుంది. ఒక్కొక్కప్పుడు ప్రభుత్వ అచ్చు ఫారాలు భావ రాహిత్యాన్ని ప్రస్ఫుటంగా ప్రదర్శిస్తాయి. ఒకానొక దేశంలో చాలా సంవత్సరాల కిందట ఆరోగ్యశాఖవారు డిప్తీరియా (Diphteria)తో బాధ పడుతున్న బిడ్డయొక్క మాతృ మూర్తికి ఇటువంటి ఫారాన్ని పంపిన ఉదంతాన్ని దీనికి ప్రసిద్ధమైన ఉదాహరణగా చెప్పడం జరిగింది. ఆ ఫారంలో రోగిపేరు, వయస్సు, లింగము, వ్యాధిసోకిన తేదీ, మొదలైన వివరాలు వ్రాయడానికి విభాగాలు (Columns) ఉన్నాయి. ఆ ఫారం చివర, వ్యాధినుంచి కోలుకొన్న తేదీ లేదా వ్యాధివల్ల చనిపోయిన తేదీ, రోగిని భూస్థాపితం చేసిన తేదీ వ్రాయడానికి ఒక విభాగం (Column) ఉంది. అటువంటి ఫారాన్ని తీసుకొన్న ఫలితంగా తీవ్రంగా వ్యాధిగ్రస్తుడైన ఆ బిడ్డ తల్లికి కలిగే భావాలను బాగా ఊహించవచ్చు.

ఇటువంటి లోపాలు జరగకుండా చూడటానికి ప్రతి కార్యాలయంలోను ఒక కేంద్ర పరిష్కార విభాగాన్ని ఉంచడం సక్రమమైన పద్ధతి. బయటివారితో జరిపే ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాలలో విస్పష్టత, మర్యాద లక్షణం, యుక్తత మొదలైనవి పాటించబడినవో లేదో నిశితంగా పరిశీలించడం ఆ విభాగం నిర్వర్తించవలసిన కర్తవ్యము.

పౌరుల ఫిర్యాదులను పరిష్కరించగల సంతృప్తికరమైన ప్రక్రియ కూడా వ్యక్తిగత పౌర సంబంధాలకు ఆవశ్యకమైనది. అటువంటి ప్రక్రియలో నాలుగు అతి ముఖ్య

5. Rudolf Flesh, More about Gobbledy gook, in Public Administrative Review, vol. I. p. 241.
6. J. D. Millet, Management in Public Service.

మైన స్థాయులు లేదా దశలు ఉన్నాయి. అవి (1) ప్రతి సంస్థను, ఫిర్యాదుల స్వీకార విధి పరమావధిగాగల కేంద్రం (Bureau) సెక్షన్ లేదా కార్యాలయం ఉండవలె. దానిలోని ఉద్యోగి కోపతాపాలను ప్రదర్శించకుండా మర్యాదపూర్వకంగా ఫిర్యాదులను స్వీకరించవలె. మరొక ప్రత్యామ్నాయ ఏర్పాటు ఏమంటే, ఆ సంస్థ సింహద్వారం వద్దగాని తదితర ప్రధానమైన స్థానంలో గాని ఫిర్యాదుల పుస్తకాన్ని ఉంచి, దానిలో—ఫిర్యాదులను నమోదు చేయవచ్చునని ఒక నోటీసును కూడా వ్రాసి ఉంచవలె. అయితే ఈ పద్ధతి సార్థకత ఫిర్యాదుల పుస్తకంలోని 'ఎంట్రీలను (Entries) రోజువారీగా తనిఖీ చేయడం, వాటిని తగిన విధంగా చురుకుగా పరిష్కరించడం మీద ఆధారపడి ఉంది. (2) వచ్చిన ఫిర్యాదులను పరిశీలించి సరిచేసే బాధ్యతను ఏదో ఒక విభాగానికి ఎవరో ఒక అధికారిపైన గాని ఉంచవలె. సాధ్యమైనంతవరకు ఉత్తరం ద్వారా చేసిన ఫిర్యాదు ముట్టినట్లుగా తెల్పుతూ దానిని తప్పక పరిశీలించడం జరుగుతుందన్న హామీని 24 గంటల లోపుగా ఫిర్యాదును మరిచిపోకుండా ఉండటానికి విధిగా నమోదు చేయవలె. (3) ఫిర్యాదును పరిశీలించి, తీసుకోవలసిన చర్యలను నిర్ణయించడం (4) తీసుకొన్న చర్యను ఫిర్యాదుదారుకు తెలియపరచడం ఇందుమూలంగా తాను చేసిన ఫిర్యాదు విషయంలో తీసుకొన్న చర్య ఏదో అతనికి తెలుస్తుంది.

ప్రజలు ఒక కార్యాలయం లేదా సంస్థ భవనాలు, సామాగ్రి, ఫర్నిచర్‌లను తొలిసారి చూడటంతోనే ఒక భావాన్ని ఏర్పరచుకొంటారు. వీటిని చాలా శుభ్రంగాను, శుచిగాను ఉంచవలె. గదులు శుభ్రంగా కనబడవలె. వాటిలోని వస్తువులన్నింటినీ చక్కగా సర్దిఉంచవలె. చిందరవందరగా కాగితాలు, మేజాలపైన, నేలపైన, చెల్లాచెదురుగా పడిఉన్న ఫైళ్ళు, అపరిశుభ్రతను, క్రమరాహిత్యాన్ని సూచిస్తాయి.

పౌరులతోఉండే సత్సంబంధాలకు మరొక నిర్ణాయక విషయం ఏమంటే అధికారులు తమ సంభాషణలోను, సాధారణ వైఖరిలోను ప్రదర్శించవలసిన గౌరవ మర్యాదలు. ఇవి కొరవడుతున్నాయనే సర్వసాధారణంగా పౌరులు ఉద్యోగులమీద ఫిర్యాదు చేస్తుంటారు. ఇవి లోపించిన స్థితిని ''బ్యూరాక్రాట్'' (Bureaucrat), ''ఉద్యోగి స్వామ్యం'' (Bureaucracy) అనే మాటలు వివరిస్తాయి. బ్యూరాక్రాట్ మోటుగాను, ముభావంగాను, ప్రత్యేకంగాను, మూర్ఖంగా కూడా ఉంటాడని భావించడం జరుగుతుంది. పౌరసంబంధాల విషయంలో తన బాధ్యతను గుర్తించిన ఉద్యోగి (ఉద్యోగులందరూ గుర్తించవలెననుకోండి) ఈ ఉద్యోగి స్వామ్యత లక్షణాలను విడువవలె. మర్యాద చూపినందువల్ల ఉద్యోగికి పోయేది ఏమీలేదు. కాని అదికాస్త కొరవడినందువల్ల ఆ ఉద్యోగికి, సంస్థకు కూడా చాలా అపఖ్యాతి కలగవచ్చు. అడపాదడపా పరీక్షా సమయాలు రావచ్చు. కోపగించుకొన్న పౌరుడు కలహించడానికి తలపడవచ్చు. దుర్భాషలాడవచ్చు. లేదా మరొక విధంగా కయ్యానికి కాలు దువ్వవచ్చు. అయినప్పటికీ, ఉద్యోగి ఆ పౌరుని స్థాయికి దిగజారి ప్రతీకారం చెయ్యవలెనన్న ప్రేరేపణ కలగకుండా నిగ్రహించుకోవలె. ముఖ్యంగా బాంకులలోను, తపాలా కార్యాలయాలలోను, 'ఎంక్వైరీ ఆఫీసుల'లోను, 'కౌంటర్ల' వద్ద పనిచేస్తే ఉద్యోగులు, పౌరులలో మూర్ఖులైనవాళ్ళు లేదా అసహనశీలురు అయినవాళ్ళు తెచ్చిపెట్టే తగాదాలకు గురిఅయ్యే ప్రమాదం ఉంది. ఈ ఉద్యోగులకు ఇటువంటి అసంతుష్టికర పరిస్థితులలో వ్యవహరించడానికి కావ

లసిన ప్రత్యేక శిక్షణను ఇవ్వవలె. వాళ్లు దీర్ఘకాలం పాటు నిరంతరంగా 'కౌంటర్' వద్ద ఉండే పనితోనే సతమతం కాకుండా ఉండటానికి ఈ విధి నిర్వహణను ఉద్యోగులలో వంతుల వారీగా నియతకాలానికొకసారి మారుస్తూ ఉండవలె. ముక్కోపులు అయిన పౌరులు తటస్థ పడినప్పుడు కౌంటర్ వద్ద ఉన్న ఉద్యోగి ప్రశాంత సుహృద్భావ పరిస్థితులను నెల కొల్పగలిగి ఉండవలె. పౌరునికి ఇవేమీ ఉపశమనాన్ని కలిగించనట్లయితే అక్కడనే ఉన్న ఉన్నతాధికారి ఈ విషయాన్ని స్వయంగా నిర్వహించవలె. ఏ పరిస్థితులలోను వ్యవహారం "కేకలు-కూకలు" వరకూ రానివ్వకూడదు.

పౌరులకు ఉద్యోగులకు మధ్య ఉండే ఉద్యోగేతర సంబంధాల ప్రభావం పౌర సంబంధాలపైన కూడా ఉంటుంది. తాము ఎక్కడికి వెళ్ళినా తమ సంస్థపేరు ప్రఖ్యాతులను నిలబెట్టవలసిన అగత్యాన్ని ఉద్యోగులు గుర్తుంచుకోవలె. ఉద్యోగులు ఉద్యోగ సంబంధమైన నడవడే కాక, వారి వ్యక్తిగతమైన, ఉద్యోగేతరమైన నడవడి కూడా తమ శాఖ గౌరవాన్ని ఇనుమడింపచేయడమో లేదా నాశనపరచడమో చేస్తుంది. అందుచేతనే ఉద్యోగుల ప్రవర్తనా నియమావళిని, ఉద్యోగులు మైకంలో ఉండటాన్ని, అప్పులపాలు కావడాన్ని, అవినీతిపరులు కావడాన్ని నేరంగా ప్రకటిస్తుంది. ఉద్యోగులు తమ సంభాషణలో నిగ్రహాన్ని ప్రదర్శించవలె. బహిరంగంగా వాద ప్రతివాదాలకు దిగరాదు. రాజకీయ వ్యవహారాలలో పాక్షిక వైఖరితో ఉండరాదు. సభలలోగాని తదితర వేడుక సమయాలలోగాని ఉద్యోగుల ప్రవర్తన సరి అయినదిగాను, యుక్తమైనదిగాను ఉండవలె. ఈ ప్రభావంలోనే, ప్రభుత్వోద్యోగి 24 గంటలూ విధి నిర్వహణలో ఉన్నట్లుగా చెప్పడం జరుగుతుంది.

ప్రజలకు తెలియజేయడం : ప్రచారము (Informing the Public, Publicity)

ప్రచారంచేసే పని ఏమంటే, ప్రజలకు సామూహికంగా సమాచారాన్ని తెల్పడం లేదా సలహా ఇవ్వడం. అందువల్లనే ప్రచారం పౌర సంబంధాలలో ఒక భాగం అని చెప్పడం జరిగింది. "ప్రజలతో సామూహికంగా వ్యవహరించే కళగా"[7] దీనిని నిర్వచించడం జరిగింది. సామూహికంగా ఉన్న ప్రజలను చేరడానికి సాధనాలు లేదా సామూహిక వార్తల సంచయాన్ని ప్రచారంచేసే (Media of mass Communication) సాధనాలు కావలె. ప్రస్తుత కాలంలో ఉన్న అటువంటి ప్రచార సాధనాలేవంటే వార్తాపత్రిక, ఛాయాచిత్రం, రేడియో, పుస్తకాలు, పెద్ద పెద్ద ప్రకటన కాగితాలు, నివేదికలు మొదలైనవి. ఈ సాధనాలను నేర్పుగాను, సమర్థంగాను ఉపయోగించడం ప్రచారం కర్తవ్యము. ఈ ప్రచార కార్యక్రమాన్ని సాధారణంగా ఆధునిక పాలనలో గల శాఖలలో ఏదో ఒక శాఖకు అప్పగించి దానిని 'ప్రచార శాఖ', 'సమాచార కార్యాలయం' లేదా 'జన సంబంధాల శాఖ' అని అనేక రకాలుగా పిలవడం జరుగుతుంది. కాబట్టి మనం 'ప్రచారం' అనే శీర్షిక కింద ముఖ్యంగా రెండు విషయాలను చర్చించవలె. అవి (1) ప్రచార వ్యవస్థీకరణ (2) ప్రచార సాధనము.

బ్రిటన్, భారతదేశాలలో ప్రచార వ్యవస్థీకరణ
(Publicity Organization in Britain and India):

ఇంతకుముందే మనం చెప్పుకొన్నట్లుగా ప్రచార కార్యక్రమాన్ని సాధారణంగా ప్రభుత్వంలోగల కార్యనిర్వాహక శాఖలలో ఒకదానికి అప్పగించడం జరుగుతుంది. ఈ

7. J.H. Brebner, Public Relations and Publicity, p. 25.

పని బ్రిటన్ దేశంలో 'కేంద్ర సమాచార కార్యాలయానికి' (Central office information) అప్పగించడం జరిగింది. దీనిని 1946 లో స్థాపించడం జరిగింది. దీని కార్య కలాపాలను ఆంతరంగిక సర్వీసులు, విదేశ సర్వీసులు అని స్థూలంగా రెండు భాగాలు చేయవచ్చు. కేంద్ర సమాచార కార్యాలయ ఆంతరంగిక సర్వీసులు ఏవంటే - (1) విడివిడి శాఖలు చేసే ప్రచార కృషికి పరిపూర్ణత చేకూర్చడం, ఆయా శాఖలకు ప్రచార విషయాలలో సలహాలిచ్చి సహాయపడటం; (2) ఛాయాచిత్ర నిర్మాణాన్ని, పుస్తకాలను, పత్రికలను, ఫోటోలను ప్రచురించే పనిని నిర్వహించడం; (3) సినిమా హాళ్ళలో చూపడానికి సమాచార ఛాయా చిత్రాలను పంపిణీ చేయడం; (4) కార్మికుల నుద్దేశించి ఉపన్యాసాలిచ్చి వారికి ఛాయా చిత్రాలను ప్రదర్శించడానికి కావలసిన సిబ్బందిని నిర్వహించడం; (5) కొన్ని ముఖ్యమైన రంగాలలో సాంఘిక అవసరాలను, ప్రజాభిప్రాయ ధోరణులను తెలుసుకొని బహిరంగ పరచమని తదితర శాఖలు విజ్ఞాపనచేసే దానికోసం పరిశోధనలను, సాంఘిక సర్వేలను జరపడం. కేంద్ర సమాచార కార్యాలయ విదేశ సర్వీసు, పుస్తకాలు, పత్రికలు వగైరాలను ప్రచురిస్తూ ఇతర దేశాలలోని ప్రజలకు బ్రిటన్ దేశ జీవిత విధానం ఏవిధంగా ఉంటుందో వివరిస్తూ విదేశాలలో చాలా చురుకుగా పనిచేస్తుంది.

భారత ప్రభుత్వంలో ప్రచారకార్యక్రమాన్ని సమాచార ప్రసార మంత్రిత్వ శాఖకు అప్పగించడం జరిగింది. ఈ మంత్రిత్వశాఖ అధీనంలో ఉన్న సంస్థలలో ఈ దిగువ పేర్కొనినవి ముఖ్యమైనవి :-

(a) ఆకాశవాణి (b) ఛాయా చిత్రాల విభాగం (c) ఛాయాచిత్ర విమర్శకుల కేంద్ర సంఘం (Central Board of Film Censors) (d) ప్రకటనల శాఖ (e) పత్రికా సమాచార కేంద్రం (f) ప్రచురణ విభాగం (g) 'రెఫరెన్స్' పరిశోధనల విభాగం (Reference and Research Division).

ఆకాశవాణి, స్వదేశ విదేశాలలోని తన శ్రోతలకు వార్తాప్రసారాల ద్వారా సమాచారాన్ని వ్యాపింపజేస్తుంది. అది తన వార్తావిభాగం (News Service Division) ద్వారా 31 భారతీయ విదేశ భాషలలో రోజుకు 73 సార్లు వార్తలను ప్రసారం చేస్తుంది. స్వదేశవార్తలను ఆయా ప్రాంతాలలో వాటికి ఉన్న ప్రయోజనాన్ని బట్టి వేరువేరు ప్రకటనలను తయారుచేసి 6 భారతీయ భాషలలో ప్రసారం చేస్తుంది. విదేశ సర్వీసుల విభాగం విదేశాలలోని భారతీయులు, భారతీయేతరుల కోసం 14 భాషలలో ప్రసారం చేస్తుంది. సిమ్లాలోగల వార్తల సేకరణ విభాగం (Monitoring Service Division) విదేశ రేడియో స్థావరాల నుంచి ప్రసారం అయ్యే వార్తలను ఆలకిస్తుంది. ఇది కేవలం సమాచార సేకరణ కార్యకలాపానికే (Intelligence Service) ఉద్దేశించబడింది. ఇది సేకరించిన వార్తలను వార్తా ప్రసార విభాగమూ, వివిధ భారత ప్రభుత్వ మంత్రిత్వ శాఖలూ ఉపయోగించుకొంటాయి. కాబట్టి ఆకాశవాణిలోని ఈ మూడు విభాగాలు వార్తలను సేకరించి వ్యాపింప జేసే ముఖ్యమైన సంస్థలన్నమాట. ఆయా వార్తల విలువను బట్టి వార్తా ప్రసారాలలో భారత దేశం విదేశ వ్యవహార, ఆర్థికాభివృద్ధి రంగాలలో నిర్వహించిన పాత్రను ప్రతిబింబింప జేయడం జరుగుతుంది.

B. బొంబాయిలో ఉన్న ఛాయాచిత్రాల విభాగం నిర్వర్తించవలసిన విధులలో డాక్యుమెంటరీలను, న్యూస్ రీళ్ళను తయారుచేయడం, వాటిని వాణిజ్య, వాణిజ్యేతర షరతులపై పంపిణీచేసి ప్రచారం చేయడంకూడా ఉన్నాయి. ఈ విభాగం సాలీనా ఇంగ్లీషు, హిందీ, బెంగాలీ, తమిళం, తెలుగు - భాషలు అయిదింటిలోను 35 నుంచి 40 వరకు డాక్యుమెంటరీ చిత్రాలను, 52 న్యూస్ రీళ్ళను నిర్మిస్తుంది. ఇవి దేశంలోని 8000 సినిమా హాళ్ళలో ప్రదర్శితమవుతాయి. ఈ విభాగం విదేశాలలో జరిపే ప్రదర్శనల నిమిత్తం కూడా చిత్రాలను నిర్మిస్తుంది. ఇది పత్రికలతోను, ప్రజలతోను సంబంధాలను ఏర్పరచుకొని తాను నిర్మించిన డాక్యుమెంటరీలను, న్యూస్ రీళ్ళను ముందుగా ప్రచారాన్ని చేయడమే దాని ప్రచారక కర్తవ్యము.

C. ఛాయాచిత్ర విమర్శకుల కేంద్ర సంఘం (Central Board of Film Censors)లో అధ్యక్షునితో సహా 7గురు సభ్యులుంటారు. ఈ సంఘం సినిమా చిత్రాలను పరిశీలించి పౌర ప్రదర్శనకు యోగ్యమైనవో కావో నిర్ణయిస్తుంది.

D. ప్రకటనల శాఖ (Advertisement Branch) భారతం ప్రభుత్వ గురించి వివరణాత్మక ప్రకటనలన్నింటినీ తయారుచేసి వాటిని పత్రికలు, పోస్టర్లు (Posters), ప్రకటన పత్రాలు (LeafLets), ప్రకటన బల్లలు (Boardings) సినిమా స్లైడ్లు ద్వారా విడుదల చేస్తుంది.

E. పత్రికా సమాచార కేంద్రం. భారత ప్రభుత్వానికి ప్రధానమైన ప్రచార వ్యవస్థ. ప్రభుత్వ విధానాలు, కార్యకలాపాలు సవ్యమైన వ్యాఖ్యానాలలో పత్రికల ద్వారా ప్రజలకు తెలియజేయబడేటట్లుగా చూడటమే దాని ప్రాథమిక కర్తవ్యం. భారతదేశ సమస్యల పట్ల వాటిని పరిష్కరించడానికి ప్రభుత్వం చేసే కృషిపట్ల, ప్రజలలో సవ్యమైన అవగాహనను పెంపొందించడానికి ఈ కేంద్రం అవసరమైన విషయసర్వస్వాన్ని స్వదేశ, విదేశ పత్రికలకు అందజేస్తుంది. అది భారత దేశంలో జరిగే అంతర్జాతీయ సమావేశాలను గురించి ప్రచారం చేస్తుంది. ప్రభుత్వ విధానాలు, కార్యకలాపాలపట్ల పత్రికలు ప్రదర్శించిన వైఖరిని పరిశీలించి విశ్లేషపరిచి, తత్ఫలితాలను అయా మంత్రిత్వ శాఖలకు తెలియజేస్తుంది. ఇది భారతదేశంలోని విదేశ పత్రికా విలేఖరులకు, వారి ఆసక్త్యనుసారంగా ఏ ఏ ప్రదేశాలను, చూడవలసిందీ తెల్పుతూ వారికి అనేక సౌకర్యాలను ఏర్పరుస్తుంది. ప్రభుత్వ విధానాలు, కార్యకలాపాలను గురించి పత్రికలకు సమాచారాన్ని అందించి తన ప్రధాన కర్తవ్యాన్ని దాని శాఖీయ ప్రచార విభాగం నిర్వర్తిస్తుంది. సాయుధ దళాలను గురించి ప్రచారం చేయడానికి ప్రత్యేకంగా రక్షణ విభాగం (రక్షణ మంత్రిత్వశాఖలో ఏర్పాటయింది) బాధ్యత వహిస్తుంది. విదేశాలలో ప్రచారంచేసే బాధ్యతను విదేశ వ్యవహారాల మంత్రిత్వశాఖలో ఉన్న 'విదేశ ప్రచారవిభాగం' (External Publicity Division) స్వీకరిస్తుంది. కాని ఈ విదేశ ప్రచారానికి కావలసిన సమాచారంలో చాలా ఎక్కువ భాగాన్ని పత్రికా సమాచార కేంద్రమే సమకూరుస్తుంది. శాఖీయ పత్రికా ప్రకటనలన్నింటిని ఆయా మంత్రిత్వ శాఖలే తయారు చేస్తాయి. అయితే పత్రికా సమాచార కేంద్రం వాటికి అవసరమైన తుదిమెరుగులు దిద్ది మంత్రిత్వశాఖ ఆమోదం పొందిన తరవాత పత్రికలకు అందజేస్తుంది.

F. ప్రచురణ విభాగం స్వదేశ విదేశాలలోని జన సామాన్యానికి అధికార యుతమైన సమాచారాన్ని సమకూర్చే దృష్టితో జాతీయ ప్రాధాన్యంగల కరపత్రాలను, పుస్తకాలను

పత్రికలను ప్రచురించడానికి, పంపిణీ చేయడానికి, విక్రయించడానికి బాధ్యత వహిస్తుంది. ఈ ప్రచురణలను తయారుచేయడాన్ని గురించి క్రమ పద్ధతిలో విషయ సంకలనంచేయడాన్ని గురించి అది వివిధ మంత్రిత్వ శాఖలకు సలహాలను కూడా ఇస్తుంది. ఆంతరంగిక ప్రచారం కోసం ఈ విభాగం హిందీలో "ఆజ్ కల్"; "బాల భారతి" అనే రెండు పిల్లల మాస పత్రికలనూ; ఇంగ్లీషులో "కాశ్మీరు"; "కురుక్షేత్ర" అనే మాస పత్రికలనూ ప్రచురిస్తుంది. దీనికి "భారత పురోగతి" (March of India) అనే ద్వైమాస పత్రిక విదేశ ప్రచార సాధనంగా ఉంది. ఈ పత్రికలో మన దేశ సాంస్కృతిక, సాంఘిక, ఆర్థిక పురోగతులకు సంబంధించిన వ్యాసాలుంటాయి. ఈ ప్రచురణ విభాగం "భారతదేశం" (India) అనే వార్షిక సంచికను ప్రచురిస్తుంది. ఇవేగాక, ఈ విభాగం భారతీయ జీవనం, ప్రగతి అనే అంశాలపై వివిధ కోణాలలో ఇప్పటికి 9 పుస్తకాలను సుమారు 300 కరపత్రాలను ప్రచురించింది.

G. రెఫరెన్సు, పరిశోధనల విభాగం ప్రచురణ విషయాలలో పరిశోధనలు జరుపుతుంది. ఆధునిక సమస్యలపై సలహాలను ఇస్తుంది, నోట్సును సమకూరుస్తుంది, ముఖ్యమైన పాఠ్యాంశాలపై విజ్ఞాన సర్వస్వాన్ని తయారు చెయ్యవలెనని ప్రయత్నిస్తూ ఉంది.

ప్రచార సాధనాలు (Publicity Media) :

ప్రచార వ్యవస్థీకరణను గురించి పైన చేసిన వివరణను బట్టి దాని సాధనాలను గురించి ఒక అభిప్రాయాన్ని ఏర్పరచుకోవచ్చు. మనం చూడటం ద్వారా (చదవడం కూడా చూడటంతో సమానమే) లేదా వినడంద్వారా లేదా ఈ రెండింటి మేలి కలయిక ద్వారా విషయాలను నేర్చుకొంటాం, అవగాహన చేసుకొంటాము. కాబట్టి ప్రచార సాధనాలు మూడు రకాలు. అవి (1) దృగ్గోచరాలు (Visual) (2) శ్రవణ గోచరాలు (Auditory) (3) దృష్టి శ్రవణ గోచరాలు (Audio-Visual). మూగ ఛాయా చిత్రాలు (Silent Films) ముద్రితాలైన మాటలు, అన్ని రకాల ప్రదర్శనలు దృగ్గోచరాల కోవకు చెందినవి. రేడియో ప్రసారాలు, ఉపన్యాసాలు, ప్రసంగాల రూపంలో ఉండే సంభాషణ ప్రదమైన మాటలు. శ్రవణ గోచరాల తెగకు చెందినవి. మాట్లాడే ఛాయా చిత్రాలు(Talking Films) దృష్టి శ్రవణ గోచరాల తరగతికి చెందినవి. పై వర్గీకరణ ననుసరించి ఆధునిక ప్రచార పద్ధతులు ఏవంటే - (1) ప్రకటనలు (2)పుస్తకాలు (3) ఛాయాచిత్రాలు (4) ప్రదర్శనలు (5) రేడియో ప్రసారాలు (6) సంభాషణ పూర్వకమైన ఉపన్యాసాలు, ప్రసంగాలు. వీటిలో మొదటి రెండూ కేవలం దృగ్గోచరాలు, తదుపరి రెండూ సాధారణంగా దృష్టి శ్రవణ గోచరాలు. వీటిని గురించి క్లుప్తంగా కింద చర్చించుదాము.

ప్రకటనలు చేయడం (Advertising) :

స్థలాన్నిగాని సమయాన్నిగాని అద్దెకు తీసుకోవడం లేదా కొనడంతో సంబంధం ఉన్న ప్రచార పద్ధతులన్నీ ప్రకటన కిందకే వస్తాయి. ఉదా: వార్తా పత్రికలలో ప్రకటన కోసం స్థలాన్ని కొనడం; పోస్టర్లు అతికించడానికి స్థలాన్ని అద్దెకు తీసుకోవడం, సినిమా, రేడియో ప్రసార యంత్రాంగాలు ప్రైవేట్ వాణిజ్య సంస్థలుగా ఉన్నచోట్ల సినిమా హాలులోని

'వెండితెర'ను, రేడియో ప్రసార యంత్ర సాధనాలను వాడుకొన్న గడువుకు ఖరీదు ఇవ్వడం మొదలైనవి. వార్తాపత్రికలలోను, తదితర పత్రికలలోను చేసే ప్రకటనలు బహు వ్యాప్తమైన పాఠకలోకాన్ని చేరతాయి. ప్రచారక నిపుణుడు తన ప్రకటన విషయాన్ని ప్రచురణకు యోగ్యమైన విధంగా అమర్చుకొని బహుళ ప్రచారం చేయగల పత్రికలలోనే ఆ ప్రకటనలు చేస్తాడు. ఆధునిక పత్రికా ప్రకటన ఒక వృత్తి కార్యకలాపమైనది. ఈ విషయంలో సహకరించి, సలహాలివ్వడానికి ప్రత్యేక సంస్థలున్నాయి. బ్రిటన్ వంటి దేశాలలో ప్రభుత్వం ఈ సంస్థల ద్వారా పత్రికలతో తన ప్రకటనలకు సంబంధించిన ఒడంబడికలను చేసుకొంటుంది. పత్రికా ప్రకటన వేరు, పాలన విడుదల చేసిన వార్తలను ప్రచారం చేయడానికి ఉచితంగా పత్రికలలో స్థలాన్ని పొందడం వేరు. 'పత్రికా సంబంధాలు' అనే శీర్షిక కింద ప్రచార విధానం గురించి ఇదివరకే చర్చించినాము.

పోస్టర్ ప్రకటన ఇంకా ఒక వృత్తిగా అభివృద్ధి చెందలేదు. ఈ కారణంచేతనే ఇది తరచుగా అశాస్త్రీయంగాను, అసహ్యంగాను ఉంటుంది. ఈ పద్ధతి ప్రజలను ఆకర్షించే మాట ఎట్లా ఉన్నా వారి ఆగ్రహానికి గురి అవుతూ ఉంటుందని చెప్పక తప్పదు. పోస్టర్ ప్రకటన విషయంలో మూడు అంశాల పట్ల శ్రద్ధవహించవలె. అవి (1) సమర్పణ (Presentation) తీరు పటిష్టంగాను, ఆకర్షణీయంగాను ఉండవలె. (2) కళ్ళకు ఏవగింపు కలిగించే విధంగా కాక వాటి అందం ఇనుమడించే విధంగా వాటిని కూడలి స్థలాలలో ప్రదర్శించవలె. (3) అవి ఉన్నతమైన నైతికస్థాయిని కలిగిఉండవలె. ప్రజల నైతిక, మత సంబంధమైన తదితర సున్నితమైన భావాలను గాయపరచరాదు.

ఫోల్డర్లు, ప్రకటనపత్రాలు (Leaf-Lets), కాలెండర్లు, బ్లాటర్సు మొదలైనవి కూడా ప్రకటన కిందికే వస్తాయి. ఇవి పరిమాణంలో చిన్నవిగాను, స్వభావరీత్యా క్షణభంగురమైనవిగాను ఉండటంచేత వీటికి పుస్తకాలకూ తేడా ఉంది. ప్రకటనావసరాలకు, ఛాయా చిత్రాలను కూడా పరిమితమైన మేరకు ఉపయోగించుతున్నారు.

పుస్తకాలు (Publications):

ప్రకటనలోని విషయాలు ప్రజల దృష్టిని ఆకర్షించడానికి ప్రభుత్వం ఆ ప్రకటన ప్రచురణకయ్యే ఖర్చు చెల్లించుతుంది. పుస్తకాల విషయంలో అట్లాకాదు. పుస్తకాలకు సహజమైన విలువ, వ్యాపారయోగ్యత (Commercial Value) ఉన్నాయి కాబట్టి ప్రజలు వాటిని కొనడానికి సంసిద్ధులవుతారనే ఊహతో పుస్తక ప్రచురణను తీసుకోవడం జరుగుతుంది. అయితే ఎంపిక చేయబడిన కొంతమంది వ్యక్తులకు, సంస్థలకు పుస్తకాలలో చాలా భాగం ఉచితంగా పంపిణీ చేస్తున్నమాట నిజమే. ప్రజలు కూడా వాటిని కొనడానికి, చదవడానికి సిద్ధపడే విధంగా అవి ఉండవలె. అంటే వాటి ఆకృతి ఆకర్షణీయంగాను, వాటిలోని విషయ సంగ్రహం ఉపయుక్తమైనదిగాను ఉండవలెనన్నమాట. భారత ప్రభుత్వ ప్రచురణలలో 'కురుక్షేత్ర' వంటి పత్రికలూ, 'యుగయుగాల భారతీయ కళ' లేదా '5000 సంవత్సరాల భారతీయ శిల్పకళ' వంటి పుస్తకాలు ఈ కోవకు చెందుతవి.

ప్రతి దేశంలోను ప్రభుత్వ ప్రచురణలలో చాలా ఎక్కువ భాగం నివేదికలే ఉంటున్నాయి. సాధారణంగా ప్రతి శాఖ, ప్రతి సంస్థ తాము సంవత్సర కాలంలో చేసిన పనులన్నిం

టినీ నివేదికగా ప్రచురిస్తుంది. ఇవిగాక, ఎప్పటికప్పుడు విచారణా సంఘాలు, పార్లమెంటరీ సంఘాలు మొదలైనవి నివేదికలను ప్రచురిస్తాయి. ఖచ్చితంగా చెప్పవలెనంటే, ఇవేమీ ప్రభుత్వ కార్యకలాపాల ప్రచార విభాగానికి చెందవు. ఇవి కేవలం రికార్డుగాగాని, ప్రభుత్వ సాధారణ సమాచార 'సర్వీసులో భాగంగాగాని రూపొందుతాయి. ఇవి ఉద్యోగులలోను, ప్రజా ప్రముఖులలోను, ప్రభుత్వ పాలన విద్యార్థులలోను పరిమితంగానే వ్యాప్తిచెందుతాయి. అయినప్పటికీ పౌరసమాచారానికి దోహదం చేస్తున్నాయి కాబట్టి వాటి ఆకృతి, శైలి, ప్రచురణ కాలం విషయాలలో కొంత శ్రద్ధ వహించినట్లయితే వాటికి ప్రచారయోగ్యత లేకుండా పోదు. ఈ నివేదికలలో సర్వసాధారణంగా ఉండే లోపాలు ఏవంటే, కాలాతీతమైన ప్రచురణ, క్షీణమైన సమాచార యోగ్యత, నిషిద్ధమైన శైలి, హీనమైన ఆకృతి. పాలక నివేదికలను సాధారణ పత్రికలుగా మార్చడం సాధ్యమూ కాదు, వాంఛనీయమూ కాదు. కాబట్టి అవి పౌర సమాచార సాధనాలుగా ఉపకరించడానికి వీలుగా వాటి యోగ్యతను ఎంతగానో పెంపొందించవచ్చు. అందంగా రూపొందించడం, గ్రంథస్థమైన విషయాన్ని తగ్గించడం, ఉదాహరణలను, గ్రాఫులను, చిత్రపటాలను మొదలైన వాటిని అధికం చేయడం వంటి కొన్ని అభివృద్ధి కాముక చర్యలను తీసుకోవచ్చు. ఎడతెగని నిడివి గల గణాంక వివరాలను (Statistics) గణాంక వివరాలనడానికే తగవు కాబట్టి అటువంటి వాటిని పరిహరించవలె. ప్రజలు తెలుసుకోవాలని సాధారణంగా వాంఛించే దానిపట్ల శ్రద్ధ వహించి సమాచారాన్ని సమర్పించవలె.

చలనచిత్రాలు (Films) :

చలన చిత్రాలు అనగా కదిలే బొమ్మలు. పూర్వకాలంలో ఇవి సాధారణమైన వినోదానికి సాధనంగా ఉండేవి. ఇప్పటికీ ఇవి చాలావరకు ఆ విధంగానే ఉన్నాయి. అయితే వీటికి ఉండవలసిన విద్యాస్థాయి ఆవశ్యకతను ఇట్టే గుర్తించడం జరిగింది. ఈనాడు సాధారణ విద్యకు శక్తివంతమైన సాధనాలుగా నిలిచాయని నిర్ద్వంద్వంగా చెప్పవచ్చు. తదనుగుణంగా వినోద చిత్రంతోబాటు విద్యాస్థాయిగల చిత్రం కూడా చిత్రసీమలో అవతరించింది. వినోద చిత్రం కూడా ముఖ్యంగా యువతీ యువకుల ఆలోచనలను, నడవడిని మలచడంలో తమ ప్రగాఢ ప్రభావాన్ని చూపుతాయి. అందువల్ల ఛాయాచిత్రం ప్రచారానికి శక్తివంతమైన ప్రచార సాధనమని స్పష్టమవుతున్నది.

ఛాయా చిత్రాలను నిర్మించడం, వాటిని ప్రదర్శింపజేయడం ప్రచార వ్యవస్థలోని ఛాయా చిత్రాల విభాగం ముఖ్య కర్తవ్యము. ఈ విభాగం నిర్మించే చిత్రాలు డాక్యుమెంటరీ చిత్రాలనీ, న్యూస్ రీళ్ళనీ రెండు రకాలుగా ఉంటాయి. డాక్యుమెంటరీ చిత్రాలు విద్యా ప్రమాణ సహితమై ఉండగా, న్యూస్‌రీళ్ళలో కేవలం వార్తలంకే ప్రాధాన్యం ఇవ్వబడుతుంది. విద్యాస్థాయిగల చిత్రాలు, వార్తాచిత్రాలు వినోదప్రదంగా ఉంటేనే వీటి సాఫల్యత చేకూరుతుంది. నిర్మించదలిస్తే చిత్రాలను ఉత్కృష్టంగానే నిర్మించవలె. లేదా వాటి నిర్మాణానికే పూనుకోకూడదు విద్యాస్థాయిగల చిత్రాలు ప్రేక్షకులలో వివిధ రకాలవారిని ఉద్దేశించి ఉంటాయి. ఉదా: పిల్లలు, రైతులు, శాస్త్రవేత్తలు, లేదా సామాన్య ప్రజానీకం. చిత్ర నిర్మాణం చేసేముందు ఆయా ప్రేక్షక వర్గాల అవసరాన్ని తీర్చవలసిన ఆవశ్యకతను

దృష్టిలో ఉంచుకోవలె. ఛాయా చిత్రాలను ప్రచారావసరాలకు ఉపయోగించడానికి చాలా ఎక్కువ ఖర్చు అవుతుంది. వీడ విస్తృత వాడకానికి ఇది ఆటంకంగా ఉంది. భారతదేశంలో ప్రభుత్వానుమతి పొందిన ఛాయా చిత్రాలను (డాక్యుమెంటరీ చిత్రాలను లేదా న్యూస్‌రీళ్ళను) దేశంలోని సినిమా హాళ్ళలో ప్రతి చిత్ర ప్రదర్శనకు ముందుగా ప్రదర్శించడం సినిమా ప్రదర్శకుల విధి. ఛాయా చిత్రాల విభాగం ఈ చిత్రాలను సినిమా హాళ్ళకు సరఫరా చేసినందుకుగాను సినిమా ప్రదర్శనకు వసూలైన మొత్తంలో నుంచి 2 శాతంవరకు అద్దెకింద వసూలు చేస్తుంది.

ప్రదర్శనలు (Exhibitions) :

ప్రచార ప్రదర్శనలకు వ్యాపార ప్రదర్శనలకు తేడా ఉంది. వీటి లక్ష్యం విద్యా సంబంధమైనదేగాని అమ్మకానికి వస్తువులను ఆకర్షణీయంగా అమర్చడంకాదు. ఇవి సామూహికంగా సమాచారాన్ని వ్యాపింపజేసి ప్రచార కర్తవ్యాన్ని నెరవేరుస్తాయి. ఈ ప్రదర్శనలలో అన్ని రకాల దృగ్గోచర పదార్థాలను, గోడ మీద వేసిన వర్ణ చిత్రాలను, చిత్ర పటాలను (diagrams), ఫోటోలను, భౌతికమైన వస్తువులను, ఆఖరుకు విశిష్టమైన శిల్ప పద్ధతులను, ప్రవృత్తుల ప్రత్యక్ష ప్రదర్శననిచ్చే వ్యక్తులను కూడా ఉపయోగించడం జరుగుతుంది. వివరణాత్మకమైన ప్రకటనలు గల అట్టల ద్వారాగాని, రికార్డ్ చేయబడిన మాటలద్వారాగాని వీటిని గూర్చి వ్యాఖ్యానం ఇవ్వబడుతుంది. ప్రచార ప్రదర్శనలకు వస్తువులను ఎంపిక చేయడానికి, వాటిని అమర్చడానికి, కాంతి, వర్ణ, ఛాయల ప్రభావం ప్రదర్శనపై ఏ విధంగా ఉంటుందో వ్యూహరచన చేయడానికీ, ఉన్నతమైన, అందెవేసిన నిపుణత్వం కావలె. బ్రెట్‌నర్ అభిప్రాయంలో "ఆధునిక ప్రచార ప్రదర్శన వాదానికి పుష్టినివ్వాలనీ, ఒకానొక భావాన్ని సమర్పించాలనీ, ఒక వృత్తాంతాన్ని చెప్పాలనీ అపేక్షిస్తుంది." ఈ పనిని అది ఎంతవరకు చేయగల్గింది అనే దానిని బట్టి దాని సాఫల్యాన్ని కొలవవలె. అంతేగాని కళ్లు మిరుమిట్లు కొల్పే కాంతులతో కనిపించడాన్ని బట్టి దాని సాఫల్యాన్ని అంచనా వేయరాదు. ఢిల్లీలో 1955 వ సంవత్సరంలో జరిగిన అంతర్జాతీయ పారిశ్రామిక ప్రదర్శనలోని భారతీయ మండపం పంచవర్ష ప్రణాళికా ప్రచార ప్రదర్శనంలో వస్తుపాఠమని (object-lesson) పేరు పొందింది. ఉన్నత వ్యక్తుల ప్రశంసలకు పాత్రమైనది.

రేడియో కార్యక్రమాలు (Radio Programmes) :

ఛాయాచిత్రాలు దృష్టి, శ్రవణ గోచరాలు కాగా, రేడియో కార్యక్రమాలు కేవలం శ్రవణ ప్రధానమైనవి మాత్రమే. ప్రభుత్వం నిర్వహించే రేడియో కార్యక్రమాలు రెండు రకాలుగా ఉంటాయి. అవి (1) వార్తా ప్రసారాలు (2) విద్యా కార్యక్రమాలు లేదా విజ్ఞానాత్మక కార్యక్రమాలు. ఈ రెండవ కోవకు చెందిన కార్యక్రమాలు ఆసక్తి జనకంగాను, సమాచార యుతంగాను ఉంటాయి. వాటిని ఆకాశవాణిలో ప్రతి దినమూ లేదా నియమిత కాలానికొకసారి నిర్ణీత కాలంలో ప్రసారం చేయడం సదాచారమే కాక అట్లా చేసినందువల్ల ఆ కార్యక్రమం ప్రసంగ రూపంలోకాని, వాద ప్రతివాదాల రూపంలో గాని, చర్చావేదికగా గాని ఉంటుంది. వీటిలో మొదటి దానికంటె చివరి రెండు కార్యక్రమాలు శ్రోతలకు నాటకీ

యమైన ఆసక్తిని చాలా ఎక్కువగా కల్పిస్తాయి. పేలవమైన సమాచార పరంపరల జాబితా, గణాంక వివరాలు ప్రజలకు విసుగు పుట్టిస్తాయి. అదీగాక వారు వీటిని త్వరగా మరచిపోతారు కూడా. అందుచేత వీటిని రేడియో ప్రసంగాలలో పూర్తిగా పరిహరించవలె.

ఉపన్యాసాలు, ప్రసంగాలు (Lectures and Talks)

ఆధునిక ప్రచారానికి పరివృప్త పదజాలమైన ప్రసంగాలు కూడా ఉపయోగపడతాయి. సాధారణంగా, పరిపూర్ణ ప్రచార వ్యవస్థలో ఉండే ఉపన్యాసక సిబ్బంది తగినంత ముందుగా వర్తమానం లేకపోయినా సరే అనేక రకాల అంశాలపై అనర్గళంగా ప్రసంగించ గలిగి ఉంటారు. ముఖ్యంగా స్వామి-సేవక సంబంధాలను మెరుగుపరిచేటందుకు అటువంటి ఉపన్యాసకుల సేవలను కార్మిక ప్రేక్షక లోకానికి సందేశ మివ్వడానికి ఉపయోగిస్తారు. ఆ ఉపన్యాసకులు చిత్రప్రదర్శనల (Lantern Slides) సహాయంతో వివరించవచ్చు. ఉపన్యాసకుడు కార్మికులలోనివాడే అయితే సాధారణంగా బయటివాడికంటే అతడే వాళ్ళందరకూ ఆమోదయోగ్యంగా ఉంటాడు.

పాలనలో పౌర సంబంధాలకు, ప్రచారానికి గల స్థానము

(The Place of Public Relations and Publicity Administration)

సాధారణంగా ప్రచార వ్యవస్థకు కొన్ని కార్యవర్గ విధులుకూడా ఉన్నా పాలనలో పౌరసంబంధాలు, ప్రచారం ముఖ్యంగా "స్టాఫ్" విధులనే నిర్వర్తిస్తాయి.

'స్టాఫ్' హోదాలో పౌర సంబంధాలు, ప్రచారం, తమను సంబద్ధపర్చే వ్యవస్థాధిపతికి మూడు విధాలుగా సలహా సహాయాలను అందజేస్తాయి;

(1) అవి విధానరూపకల్పన విషయంలో సలహాఇస్తాయి. పౌరసంబంధాలలోను, ప్రచారంలోను నిష్ణాతులైన వాళ్ళకు వివిధ వర్గాల ప్రజలలో సన్నిహిత సంబంధం ఉంటుంది. అవి పత్రికలు, పార్లమెంటు, ప్రజలనుంచి వెలువడే బహిరంగ లేఖలు వంటి ప్రజాభిప్రాయాన్ని ఏర్పరచే ముఖ్యమైన సాధనాలగూర్చి క్రమబద్ధమైన అధ్యయనాన్ని చేస్తాయి. అందువలన అవి పాలన నిర్వహించే అనేక సర్వీసులలోని ప్రజావసరాలను, ఆశయాలను, ఫిర్యాదులను బాగా తెలుసుకొనే స్థితిలో ఉంటాయి. అవి ప్రజాభిప్రాయ ధోరణిని గురించి పాలనకు వివరిస్తాయి. వాటిని ఎదుర్కొవడానికి విధానంలో చేయవలసిన మార్పులను గురించి సలహా ఇస్తాయి.

(2) పౌర సంబంధాలు, ప్రచారం వ్యవస్థాధిపతికి పౌరసంబంధాల విషయంలో గల స్వీయ బాధ్యతల నిర్వహణలో సహాయపడతాయి. అవి ప్రజలకు అతని విధానాలను వివరించడంలోను, వ్యాఖ్యానించడంలోను, విధాన ప్రకటనల వేళా విశేషాలను గురించి అతనికి సలహా ఇస్తాయి. అవి అతని ఉపన్యాసాలను, పత్రికా గోష్ఠులను, అధికార ప్రత్యుత్తరాలను, (Official visits) విజ్ఞాపనలను స్వీకరించడం వంటి విషయాలను నిర్వహిస్తాయి.

(8) వ్యవస్థ అంతటిలోను, ప్రత్యేకించి ఉద్యోగులందరిలోను పౌర సంబంధాల జ్ఞానం అలవడటానికి పౌర సంబంధాల, ప్రచార సిబ్బంది సహాయపడు తుంది. ఏ సంస్థలోనైనా కేవలం పౌరసంబంధాలను నిర్వహించే ప్రత్యేక విభాగం ఉన్నంత మాత్రాన సరిపోదు. వ్యవస్థలోని ప్రతి ఉద్యోగినీ పౌరసంబంధాల పిపాసకుడుగా చేయవలె. అంతేకాదు, వ్యవస్థలోని ఉద్యోగబృందానికంతకూ తగిన విద్యను, శిక్షణను గరపుట ద్వారా ఆ విధమైన పిపాసను వ్యాపింపజేయడం కేంద్ర పౌర సంబంధాల, ప్రచార విభాగం ముఖ్య కర్తవ్యము.

పౌర సంబంధాలు, ప్రచారాల 'స్టాఫ్' స్వభావం కేంద్రీకృతమైన లేదా ఉన్నతస్థాయి కర్తవ్యంగా ఉండవలెనని భావం. అంటే, పౌర సంబంధాలు, ప్రచార విభాగం (శాఖగాని; విభాగం లేదా సెక్షనుగాని) నేరుగా వ్యవస్థాధిపతి నియంత్రణలో ఉండి అతనికే బాధ్యత వహించవలె. ప్రజలకు వ్యవస్థను గురించి వివరించే బాధ్యత కడపటికి వ్యవస్థాధిపతిమీదనే ఉంటుంది. ఈ అధిపతిని ప్రభుత్వశాఖ విషయంలో అయితే మంత్రి అనీ, వ్యాపార పరిశ్రమల విషయంలో అయితే నిర్వాహక సంచాలకుడు (Managing Director) అనీ, స్థానిక ప్రభుత్వం విషయంలో అయితే ఛైర్మన్ లేదా అధ్యక్షుడనీ అంటారు. దీనిని బట్టి చూస్తే అతనికి వివిధ విషయాల గురించి క్షుణ్ణమైన అభిప్రాయాన్ని కల్గజేయడానికి ప్రచార పౌర సంబంధాల విభాగాన్ని కూడా నేరుగా అతనికే అనుబంధపరచవలసిన అవసరం ఉంది.

ఇంతకుముందే చర్చించినట్లుగా, పత్రికా సంబంధాలను నిర్వహించడం, వ్యక్తులకు ఉత్తర ప్రత్యుత్తరాల నివ్వడం, వారు చేసిన ఫిర్యాదులను పరిష్కరించడం, వివిధ ప్రచార సాధనాలను పటిష్ఠంగా, సమర్థవంతంగా నియంత్రణపరచి, వాటిని ఉపయోగించడం మొదలైనవి పౌర సంబంధాలు ప్రచార శాఖ కార్యవర్గ విధుల కిందికి వస్తాయి.

పౌర సంబంధాలకు, ప్రచారాలకు ఏర్పడే అటంకాలు

(Obstacles to Public Relations and Publicity) :

పౌర సంబంధాలు ప్రచారం ప్రజా స్వామ్యానికి ముఖ్యమైనవే అయినప్పటికీ, పాలనలో వీటి కార్యకలాపాలు ప్రజా విమర్శను, ద్వేషాన్ని ప్రేరేపిస్తాయి. దీనికి కారణం ప్రజాస్వామ్య ప్రభుత్వం పార్టీ ప్రభుత్వం కావడమే. పౌర సంబంధాలు ప్రచారం అనే సాకులతో ప్రభుత్వానికి, అధికార పార్టీకి ప్రాపగాండా జరుగుతుందేమోనని శాసన సభ, ప్రజలు కూడ భయపడతారు, ప్రచారం స్వంత 'బాకాలు' (Puffs) గా దిగజారవచ్చు. అంటే ఆయా మంత్రులకు, ఉద్యోగులకు మూర్తిగత ప్రచారంగా పరిణమించవచ్చు. ప్రచార పౌర సంబంధాల కార్యకలాపం తరచుగా శాసన, ఆర్థిక నిర్బంధాలకు ఏవిధంగా గురి అయ్యేది ఈ సంఘటన వివరిస్తుంది. బ్రిటిష్ ప్రధాన మంత్రి కేంద్ర సమాచార కార్యాలయాన్ని స్థాపించేటప్పుడు, అది 'కేవలం సాంకేతిక వ్యవస్థ' మాత్రమేనని పార్లమెంటుకు దానిని గూర్చి పదే పదే హామీ ఇవ్వవలసి వచ్చింది.

అమెరికాలో ప్రచార సంబంధాలు మూడు రకాలైన నిర్బంధిత శాసనాలకు గురి చేయబడినాయి.

(1) ప్రత్యేకంగా శాసనం సమ్మతిస్తే తప్ప, 1948 వ సంవత్సరం చట్టం ప్రకారం పాలన సంస్థలు 'ప్రచార నిపుణుల'కు చెల్లించడానికి ఏ రకమైన నిధులను ఖర్చు చేయరాదని నిషేధించడం జరిగింది. ఫలితమేమంటే, ఈ నిర్బంధంనుండి తప్పించుకోవడానికి పాలన సంస్థలు, పౌర సమాచార సంచాలకుడనీ లేదా ప్రచురణ సంచాలకుడనీ తదితర వివిధరకాల పేర్లను వాడతాయి.

(2) 1919 వ సంవత్సరం చట్టం ప్రకారం ముద్రణా కార్యమంతా అమెరికా ప్రభుత్వ ముద్రణ కార్యాలయం ద్వారా జరగాలనీ, ప్రత్యేకించి అనుమతిని ఇస్తే తప్ప ఏ సంస్థకూ స్వంత ముద్రణాలయం ఉండరాదనీ, కాంగ్రెస్ నిర్ణయించింది. దీని అంతరార్థం ఏమంటే కేంద్ర ముద్రాపక సంస్థ వివిధ సంస్థల ముద్రణ కార్యకలాపాలపై నిఘా ఉంచుతుంది. ఈ నిర్బంధ ఫలితంగా పాలన సంస్థలు శాసన ధిక్కారం జరగకుండా ఉండటానికి ముద్రణకు బదులుగా 'మిమియోగ్రాఫింగ్' (Mimeographing), 'మల్టిలిథింగ్' (Multilithing) పద్ధతులను అనుసరించడానికి తమ స్వంత ఏర్పాట్లను చేసుకొన్నాయి.

(3) కాంగ్రెసు 1919 వ సంవత్సరపు మరొక చట్టంద్వారా, తయారీలో ఉన్న బిల్లును గురించి కాంగ్రెసు సభ్యులను మొహమాట పెట్టడానికి ఉద్దేశించబడిన సందేశాలకు, సర్వీసులకు మొదలైన వాటికి పాలన సంస్థ తనకు కేటాయించిన సొమ్మునుండి ఖర్చు చేయరాదని నిషేధించింది. పాలన సంస్థ 'వాంఛనీయమైన సలహా ఇవ్వడానికి', 'మొహమాట పెట్టడానికి' మధ్య వ్యత్యాసాన్ని చూపి ఒక్కొక్కప్పుడు మొదటిదాని పేరుమీద ఈ నిర్బంధాన్ని కూడా తప్పించుకొంటాయి. ఈ రెంటిలో మొదటిది సమ్మతించదగినది కాగా రెండవది అంగీకార యోగ్యమైనది కాదు. కాంగ్రెస్ ఈ నిర్బంధాలనేకాక, పాలన సంస్థ ప్రచారం నిమిత్తం ఇసుమంతైనా ఖర్చు చేయకుండా ఉండటానికి నిర్దిష్టమైన ఉప కల్పనలపై మరికొన్ని నిర్బంధాలను విధించ జూస్తుంది. ఆయా సంస్థలు అభ్యంతరకరమైన ప్రచారానికి ఒడిగట్టుతున్నాయేమోనని చూడటానికి వాటి కార్యకలాపాల గూర్చి విచారణలు జరుపుతుంది. అమెరికాలో 'ప్రచార కార్యానికి రక్షణ లేదని' నిరూపించడానికి ఇదంతా చెప్పడం జరిగింది.

కాంగ్రెసుకు 'ప్రచారం' పొడ అయినా గిట్టదు. కానీ 'సమాచారం' మాత్రం దానికి ఆమోద యోగ్యమైనదే. కాబట్టి ప్రచారం అమెరికాలో 'సమాచార కార్యకలాపాలు' అనే పేరుమీద నిర్వహించబడుతుంది. ఈ విషయంలో వాస్తవికాంశం ఏమంటే, ప్రస్తుత పరిస్థితులలో పాలన సంస్థలు ప్రచార పౌర సంబంధాల కార్యకలాపాలను నిర్వహించడం వాంఛనీయం, తప్పనిసరి కూడ. అయితే అవి పాక్షికమైన ప్రాపగాండా స్థాయికి దిగజారడానికి అనుమతించరాదు. వీటికి కచ్చితమైన ప్రమాణాలను కనిపెట్టడం అసాధ్యం కాక పోయినా చాల కష్టమైన పని. అందుచేత ఈ విషయాలను చాలవరకు పాలన సంస్థల సుహృద్భావానికే వదిలివేయవలసి ఉంటుంది.

భారతదేశంలో ప్రభుత్వ ప్రచార పౌర సంబంధాలు:

(Governmental Publicity and Public Relations in India) :

ఈ అధ్యాయంలో ముందరి పేరాగ్రాఫులో, భారత ప్రభుత్వ పౌర సంబంధాల ప్రచార వ్యవస్థలను గురించి వివరించితిమి. అనేక రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలలో కూడ పౌర సమాచార ప్రచార శాఖలు, సమాచారాధికారులు, పౌర సంబంధాల అధికార్లు, పౌర సంబంధాల సంచాలకులు, సమాచార సంచాలకులు, ప్రచార సంచాలకులు మొదలైనవాళ్ళ ఆధ్వర్యంలో ఉన్నాయి. ప్రజాస్వామ్య వ్యవస్థకు తగినటువంటి ప్రచార కార్యక్రమం భారతదేశానికి ఇంకా కొత్తదనే చెప్పవచ్చు. దీనిలో భారత ప్రభుత్వ అనుభవం స్వల్పమైనది. అందుచేత మన దేశంలోని ప్రభుత్వ ప్రచారాన్ని సరిదిద్దడం అనివార్యమైనది. సరిచేయవలసిన అటువంటి ప్రచార సాధనాలలో పత్రిక (Press) చాలా ముఖ్యమైనది. భారతీయ కేంద్ర రాష్ట్ర ప్రభుత్వాల సంబంధాలూ పత్రికల ద్వారా అవి చేసిన ప్రచార కార్యక్రమమూ, పత్రికా విషయాల సంఘం (1954) (Press Commission) చేసిన అసంఖ్యాకములైన విమర్శలకు గురి అయినాయి. ఆ సంఘం చేసిన విమర్శలలో ఒకటి; పత్రికలను ఎంపిక చేయబడిన కొన్ని రాజ్య కార్యకలాపాలకు, వ్యక్తుల కార్యకలాపాలకు ప్రచార సాధనంగా పరిగణించే ధోరణి ప్రభుత్వంలో ఉండటం ఆ సంఘం గమనించింది. కాగా ప్రజల నివేదకులుగా వ్యాఖ్యాతగా పత్రిక నిర్వర్తించవలసిన కర్తవ్యానికి తగినంత ప్రాముఖ్యాన్ని ఇవ్వలేదని గుర్తించింది.

రెండు, అనుజ్ఞ పొందిన పత్రికా విలేకరులకు సైతం కొన్ని సందర్భాలలో అధికార సమాచారాన్ని ఇవ్వ నిరాకరించినట్లుగా ఫిర్యాదులు చేయబడినాయి. పత్రికా ప్రతినిధులకు మంత్రులను, ప్రభుత్వ ప్రధాన కార్యదర్శులను, జిల్లా పాలనాధిపతులను కలుసుకొనే హక్కు ఉండాలని ఆ సంఘం సిఫారసు చేసింది.

మూడు; ప్రచార, సమాచార, సంచాలక కార్యాలయాలు పత్రికలకు తాజావార్తలను సవివరమైన పత్రికా ప్రకటనలను కోకొల్లలుగా పంపజూడటంతో పత్రికా ప్రతినిధులకు చొరవలేకుండా పోయింది. 'బి'తరగతి రాష్ట్రాలలో పత్రికలు ప్రభుత్వ ప్రకటనలను వివరంగా ముద్రించాలనీ లేదా వాటిని ముద్రించడమే పూర్తిగా మానివేయాలనీ ఆదేశించడం జరిగింది. అందువల్ల పునః లేఖన సంకలనాల ప్రసక్తే లేదు.

నాలుగు, సమాచార సంచాలక కార్యాలయాలు చాలా సందర్భాలలో తగినంత ముందుగా చాలినంత విషయాన్ని సిద్ధం చేయలేకపోయినాయనీ, అంతకంటె తీవ్రమయిన సంగతి ఏమంటే, అవి తయారుచేసిన సంక్షిప్త ప్రకటనలు కూడా నిష్పక్షపాతంగా లేవనీ ఫిర్యాదు చేయబడింది. ఈ ఫిర్యాదు రాష్ట్రాలపైన ముఖ్యంగా పాలనకు ప్రత్యక్షంగా ఆసక్తి ఉన్న విషయాలను గురించి ఇచ్చిన నివేదికలపైన చేయబడింది. ఇటువంటి అలవాట్లు ప్రభుత్వానికి, పత్రికలకు సత్సంబంధాలను నెలకొల్పజాలవు.

అయిదు, కొన్ని సందర్భాలలో ప్రభుత్వాలు, పత్రికా ప్రతినిధులు వార్తల ఉత్పత్తి స్థావరాలకు (Original sources) వెళ్ళరాదని నిషేధించాయి. సమాచారాధికార్లకు

మాత్రమే దరఖాస్తు పెట్టుకోమని వారికి ఆదేశించాయి. ఈ పద్ధతి చాల అసంతృప్తికరంగా ఉంది. ఎందువల్లనంటే, సమాచారాధికారులు ఎంతటి సర్వజ్ఞులైనా, వివిధ పాలన సంస్థల విధానాలను వివరించగల్గే స్థితిలో ఉండరు, లేదా విడుదల చేసిన పత్రికా ప్రకటనలపై ఉత్పన్నమైన ప్రశ్నలకు జవాబుచెప్పే స్థితిలో ఉండరు. చాల సందర్భాలలో సంగతమైన యదార్థ విషయాలు కూడా సమాచారాధికారుల వద్ద లభ్యం కావడం లేదని గమనించడం జరిగింది. సమాచారాధికారులు పత్రికలలో అనుకూలమైన ప్రకటనల కొరకు ఒత్తిడి చేస్తున్నట్లుగా కూడా ఆరోపించబడింది.

ఆరు, కేంద్ర ప్రభుత్వస్థాయిలో తమతమ ప్రకటనలను పత్రికలకు విడుదలచేసే బాధ్యతను ఆయా మంత్రిత్వ శాఖలే నిర్వహించుతాయి. పత్రికా సమాచార కేంద్రం ఉన్నత సలహాదారుగా మాత్రమే వ్యవహరిస్తుంది. ప్రధాన సమాచారాధికారి సహాయకులు, తదితర అధీనులు వేరువేరు శాఖలలో కలిసిమెలిసి పనిచేస్తూ ప్రకటనలను తయారుచేయడంలో ఆ శాఖాధికారులకు తోడ్పడతారు. అయినప్పటికీ ఒక మంత్రిత్వ శాఖనుంచి వెలువడిన ప్రకటనకూ మరొక మంత్రిత్వ శాఖనుంచి వెలువడిన దానికీ వైరుధ్యం ఏర్పడుతున్నది. సమన్వయం అసంపూర్ణంగా ఉందని దీనివల్ల స్పష్టమవుతున్నది.

ఏడు; వార్తలలో చాలాభాగం (ఫొటోలతో సహా) ప్రభుత్వ కార్యకలాపాలు సాధించిన ప్రచారంకంటె ఆయా మంత్రుల 'స్వంత బాకాలు' ఉన్నాయని ఫిర్యాదు చేయబడింది. మంత్రులు ఒకానొక కార్యక్రమానికి హాజరైతే, వారిలో ప్రతి ఒక్కడూ చెప్పిన దానినే యథాతథంగా ప్రకటనలు విడుదల చేయడం జరుగుతుంది. నొక్కి చెప్పవలసిన ఆ కార్యక్రమ ప్రాధాన్యం నిర్లక్ష్యపరచబడుతుంది. ఇదేవిధంగా ప్రచార వ్యవస్థల నిమిత్తం తీసిన ఫొటోలు, మంత్రిగారు నూతన విద్యుదుత్పాదన కేంద్రాన్నిగాని కొత్త రైలు మార్గాన్ని గాని ప్రారంభోత్సవం చేయడానికి మీట నొక్కుతూ ఉన్నట్లుగానో, రిబ్బను కత్తిరించుతూ ఉన్నట్లుగానో కనపడుతుందే కాని ప్రారంభించబడిన ఆ సంస్థ ఫోటో ఎన్నడూ కనపడదు. క్లుప్తంగా చెప్పవలెనంటే భారత ప్రభుత్వ ప్రచారంలో ముఖ్యమైన ప్రభుత్వ ఘనకార్యాలను నిర్లక్ష్యపరిచి, ప్రభుత్వంలోగల ఉన్నతాధికారులకు విశేష ప్రాధాన్యాన్నిచ్చే ధోరణి బలీయంగా ఉంది. ప్రభుత్వ ప్రచారం వ్యక్తులు చేసిన పనికి ప్రాధాన్యమివ్వడంకంటే వ్యక్తులకే ఎక్కువ ప్రాముఖ్యాన్ని ఇస్తున్నది. ఇది వాంఛనీయం కాదనుకోండి.

సూచిక
(Index)